

Migration, Integration, Asyl: politische Entwicklungen in Deutschland 2016

Hoffmeyer-Zlotnik, Paula; Grote, Janne; Konar, Özlem; Tangermann, Julian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hoffmeyer-Zlotnik, P., Grote, J., Konar, Ö., & Tangermann, J. (2017). *Migration, Integration, Asyl: politische Entwicklungen in Deutschland 2016*. (Politikbericht / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ)). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68290-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge



Migration, Integration, Asyl

Politische Entwicklungen in Deutschland 2016

Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)



Kofinanziert durch die
Europäische Union



Migration, Integration, Asyl

Politische Entwicklungen in Deutschland 2016

Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle
für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017

Zusammenfassung

Der Politikbericht 2016 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) gibt einen Überblick über die wichtigsten politischen und rechtlichen Entwicklungen sowie Strukturen in den Bereichen Migration, Integration und Asyl in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 2016. Der Bericht nimmt zudem Bezug auf Maßnahmen, die die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der europäischen Harmonisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik getroffen hat oder die sie betreffen, etwa zur Umsetzung der Europäischen Agenda für Migration, des europäischen Gesamtansatzes für Migration und Mobilität, der EU-Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels oder der Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS).

Das dominierende Thema im Jahr 2016 war wie schon im Vorjahr der Umgang mit der weiter hohen Anzahl an Geflüchteten. Allerdings erfolgte im Verlauf des Jahres 2016 sukzessive eine Verschiebung der politischen, gesellschaftlichen und verwaltungspraktischen Auseinandersetzung von der Organisation der Erstaufnahme, Registrierung und Beschleunigung der Asylverfahren hin zu Fragen der Verteilung auf die Kommunen, der Integration sowie der Rückkehr in die Herkunftsländer für jene Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde.

Im Laufe des Jahres 2016 traten mehrere Gesetze mit aufenthaltsrechtlichen, asylrechtlichen und integrationsrechtlichen Änderungen in Kraft:

- Datenaustauschverbesserungsgesetz (Inkrafttreten: 5. Februar 2016),
- ‚Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren‘ (Asylpaket II) (Inkrafttreten: 17. März 2016),
- ‚Gesetz zur erleichterten Ausweisung straffälliger Ausländer und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern‘ (Inkrafttreten: 17. März 2016)
- Integrationsgesetz und die begleitende Verordnung (in den wesentlichen Teilen am 6. August 2016 in Kraft getreten).

Darüber hinaus lagen Ende 2016 und Anfang 2017 weitere Gesetzesänderungen in der Entwurfsfassung vor, die zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Politikberichts (März 2017) noch nicht abschließend beschlossen waren.

- Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes
- Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht
- Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär Geschützte)

Das ‚Gesetz zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten‘ wurde am 13. Mai 2016 vom Bundestag verabschiedet; der Bundesrat versagte jedoch am 10. März 2017 die Zustimmung.

Das Europäische Migrationsnetzwerk

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wurde im Jahr 2003 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Seit 2008 bildet die Ratsentscheidung 2008/381/EG die Rechtsgrundlage des EMN, und es wurden Nationale Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (mit Ausnahme Dänemarks, welches Beobachterstatus hat) und in Norwegen geschaffen.

Aufgabe des EMN ist es, die Organe der Europäischen Union, nationale Institutionen und Behörden sowie die Öffentlichkeit mit aktuellen, objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Informationen über Migration und Asyl im Hinblick auf eine Unterstützung der Politik in diesem Bereich zu versorgen. Die deutsche Nationale Kontaktstelle ist beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Nürnberg angesiedelt. Zu den Hauptaufgaben der Nationalen Kontaktstelle gehört die Umsetzung des jährlichen EMN-Arbeitsprogramms. Dies umfasst die Erstellung des jährlichen Politikberichts ‚Migration, Integration, Asyl‘, die Erarbeitung von bis zu vier themenspezifischen Studien, die Beantwortung von an das Netzwerk gestellten Ad-hoc-Anfragen sowie die Informationsvermittlung in unterschiedlichen Foren, z. B. durch die Organisation von eigenen Tagungen und die Teilnahme an Tagungen im In- und Ausland. Darüber hinaus richten die Nationalen Kontaktstellen jeweils nationale Netzwerke aus Organisationen, Institutionen und Einzelpersonen ein, die im Bereich Migration und Asyl tätig sind.

Im Rahmen des EMN wird in der Regel keine Primärforschung betrieben, sondern es werden bereits vorhandene Daten und Informationen aufbereitet und analysiert; nur bei Bedarf werden diese durch eigenständige Erhebung von Daten und Informationen ergänzt. EMN-Studien werden nach einheitlichen Spezifikationen erstellt, um innerhalb der Europäischen Union und Norwegens vergleichbare Ergebnisse zu erzielen. Um auch begriffliche Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde ein Glossar erstellt, das über die nationalen und internationalen EMN-Webseiten zugänglich ist.

Nach der Fertigstellung der nationalen Berichte wird ein Synthesebericht erstellt, der die wichtigsten Ergebnisse der einzelnen nationalen Berichte zusammenfasst und so einen

europäischen Überblick erlaubt. Dazu kommen themenspezifische Informationsblätter (EMN-Informs), die knapp und präzise ausgewählte Themen präsentieren. Das EMN-Bulletin liefert vierteljährlich Informationen über die aktuellen Entwicklungen in der EU und ihren Mitgliedsstaaten. Mit dem Arbeitsprogramm 2014 wurde des Weiteren die Arbeitsgruppe Return Expert Group (REG) eingerichtet. Diese beschäftigt sich mit Aspekten der freiwilligen Rückkehr, der Reintegration und der zwangsweisen Rückführung.

Alle EMN-Publikationen sind auf der Webseite der Generaldirektion Migration und Inneres der Europäischen Kommission verfügbar. Die nationalen Studien der deutschen Nationalen Kontaktstelle sowie die Syntheseberichte, Informs und das Glossar finden sich auch auf der nationalen Webseite: www.emn-deutschland.de.

Inhaltsübersicht

	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	13
2	Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen	18
3	Legale Zuwanderung und Mobilität	22
4	Internationaler Schutz und Asyl	36
5	Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen	49
6	Integration und Antidiskriminierung	53
7	Rückkehrmigration	59
8	Irreguläre Migration	65
9	Maßnahmen gegen Menschenhandel	68
10	Migration und Entwicklung	73
	Literaturverzeichnis	77
	Abkürzungsverzeichnis	100
	Tabellenverzeichnis/ Abbildungsverzeichnis	103
	Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl (Auswahl)	104

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Das Europäische Migrationsnetzwerk	6
1 Einleitung	13
1.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration, Integration und Asyl	14
1.2 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration, Integration und Asyl	16
2 Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen	18
2.1 Allgemeine politische Entwicklungen	18
2.2 Überblick über wichtige politische Entwicklungen und Debatten im Bereich Migration, Integration und Asyl	19
3 Legale Zuwanderung und Mobilität	22
3.1 Erwerbsmigration	22
3.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	22
3.1.2 Nationale Entwicklungen	23
3.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU	25
3.2 Familienzusammenführung	26
3.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	26
3.2.2 Nationale Entwicklungen	26
3.2.3 Entwicklungen mit internationalem Bezug	27
3.3 Studium und Forschung	28
3.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	28
3.3.2 Nationale Entwicklungen	28
3.3.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU	29
3.4 Sonstige legale Migration	29
3.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	29
3.4.2 Nationale Entwicklungen	30
3.5 Staatsangehörigkeit und Einbürgerung	31
3.5.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext	31
3.5.2 Nationale Entwicklungen	31

3.6	Management von Migration und Mobilität	32
3.6.1	Kontrolle der Grenzen	32
3.6.1.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	32
3.6.1.2	Nationale Entwicklungen	33
3.6.1.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	34
3.6.2	Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex)	34
3.6.2.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	34
3.6.2.2	Entwicklungen mit Bezug zur EU	35

4 Internationaler Schutz und Asyl 36

4.1	Nationales Asylsystem	36
4.1.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	36
4.1.2	Nationale Entwicklungen	37
4.1.2.1	Statistik	37
4.1.2.2	Gesetzliche Änderungen und Rechtsprechung mit Asylbezug	38
4.1.2.3	Änderungen und Maßnahmen im Bereich Flüchtlingsmanagement	42
4.1.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	45
4.2	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen	46
4.2.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	46
4.2.2	Entwicklung mit Bezug zur EU	46
4.3	Kooperation mit Drittstaaten, Resettlement, humanitäre Aufnahme, Relocation	47
4.3.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	47
4.3.2	Nationale Entwicklungen	47
4.3.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	48

5 Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen 49

5.1	Unbegleitete Minderjährige	49
5.1.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	49
5.1.2	Nationale Entwicklungen	49
5.2	Andere besonders schutzbedürftige Gruppen	50
5.2.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	50
5.2.2	Nationale Entwicklungen	51

6 Integration und Antidiskriminierung 53

6.1	Integration	53
6.1.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	53
6.1.2	Nationale Entwicklungen	54
6.2	Antidiskriminierung	56
6.2.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	56
6.2.2	Nationale Entwicklungen	57

7	Rückkehrmigration	59
7.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	59
7.2	Nationale Entwicklungen	61
7.2.1	Freiwillige Rückkehr	61
7.2.2	Zwangswise Rückkehr	62
7.3	Entwicklungen mit EU-Bezug	63
8	Irreguläre Migration	65
8.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	65
8.2	Nationale Entwicklungen	65
8.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	67
9	Maßnahmen gegen Menschenhandel	68
9.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	68
9.2	Nationale Entwicklungen	69
9.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	70
9.4	Entwicklungen mit internationalem Bezug	71
10	Migration und Entwicklung	73
10.1	Hintergrund und allgemeiner Kontext	73
10.2	Nationale Entwicklungen	74
10.3	Entwicklungen mit Bezug zur EU	76
	Literaturverzeichnis	77
	Abkürzungsverzeichnis	100
	Tabellenverzeichnis	103
	Abbildungsverzeichnis	103
	Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl (Auswahl)	104

1 Einleitung

Aufbau und Inhalt

Der vorliegende Politikbericht 2016 bietet einen Überblick über die wichtigsten politischen Diskussionen sowie politischen und legislativen Entwicklungen des Jahres 2016 im Migrations-, Integrations- und Asylbereich in der Bundesrepublik, stellt aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Bestimmungen und Änderungen zur Mobilität von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern sind nicht Gegenstand dieses Berichts. Der Bericht wurde von der deutschen nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg erstellt und soll den Informationsbedarf der Gemeinschaftsorgane der EU sowie der Behörden und Einrichtungen der Mitgliedstaaten decken und dadurch die Politikgestaltung in der EU unterstützen. Die im Rahmen des EMN aufbereiteten Erkenntnisse werden der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse der einzelnen nationalen Politikberichte fließen zudem in einen vergleichenden Synthesebericht ein, der als Annual Policy Report von der Europäischen Kommission (KOM) veröffentlicht wird. Die EU-Kommission, die die Arbeit des EMNs koordiniert und kofinanziert, erstellt zusätzlich in eigener Verantwortung themenspezifische EMN-Infos, die auf den Politikberichten aus den einzelnen Mitgliedstaaten aufbauen und einen europäischen Vergleich der nationalen Ergebnisse bieten.

Inhaltlich orientiert sich dieser mittlerweile 13. EMN-Politikbericht an den Berichten der Vorjahre, wobei dieses Jahr einzelne strukturelle Veränderungen vorgenommen wurden. So werden die Veränderungen im Themenbereich ‚Integration‘ von nun an in einem eigenen Oberkapitel (Kap. 6) thematisiert, statt wie bisher unter dem Oberkapitel ‚Legale Migration‘.

Kapitel 1 gibt einen Überblick über die Struktur des politischen Systems, die bestehenden Institutionen, Veränderungen dieser Strukturen sowie allgemeine politische Entwicklungen im Jahr 2016. Kapitel 2 skizziert themenrelevante politische und legislative Entwicklungen sowie wichtige politische Debatten in Bezug auf Migration, Integration und Asyl. Die Kapitel 3 bis 9 sind den konkreten politischen und rechtlichen Maßnahmen in spezifischen Bereichen der Einwanderungs-, Asyl- bzw. Integrationspolitik gewidmet. Kapitel 10 nimmt Wechselwirkungen zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik in den Blick.

Methoden

Dem Politikbericht 2016 liegen zahlreiche Daten- und Informationsquellen zugrunde. Die Ausführungen basieren

zum einen auf Informationen aus den Bundesbehörden sowie auf Sachinformationen aus den relevanten Organisationseinheiten des BAMF. Zum anderen wurde hinsichtlich politischer Debatten oder des Sachstandes zu rechtlichen Entwicklungen vorrangig auf Drucksachen und Plenarprotokolle des Deutschen Bundestages und des Bundesrates, Verordnungs- und Gesetzesblätter sowie Verlautbarungen von Ministerien, Behörden und Parteien in Presseerklärungen oder öffentlichen Programmen sowie Publikationen des BAMF und der Nationalen Kontaktstelle des EMNs zurückgegriffen. Themenbezogen wurden auch Mitteilungen oder Publikationen von Nichtregierungsorganisationen oder internationalen Organisationen einbezogen. Ergänzend wurde eine themenspezifische Auswertung überregionaler Medien durchgeführt. Alle externen Quellen werden explizit ausgewiesen.

Die verwendeten Zahlen und Statistiken stammen überwiegend aus dem BAMF, dem Statistischen Bundesamt (StBA), der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie dem Ausländerzentralregister (AZR). Angesichts der redaktionellen Fertigstellung des EMN-Politikberichts 2016 im März 2017 standen einige Daten zu Migrationssachverhalten für das Jahr 2016 noch nicht zur Verfügung. In diesen Fällen werden die jüngsten zur Verfügung stehenden Daten präsentiert.

Kriterium bei der Auswahl und Gewichtung der Ereignisse und Maßnahmen war die Frage, welche Tatbestände bzw. Entwicklungen besonders relevant für die Arbeit politischer Entscheidungsträger – sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene – sein könnten. Eine Eingrenzung musste insbesondere hinsichtlich des Abschnitts über die wichtigsten politischen Entwicklungen und Debatten im Bereich Migration, Integration und Asyl (Kap. 2.2) erfolgen.¹

Begriffe und Definitionen

Die in diesem Bericht verwendete Terminologie orientiert sich weitgehend am Glossar² des EMNs (EMN/KOM 2014). Begrifflichkeiten, die speziell die Rechtslage in Deutschland

1 Wir bedanken uns bei Laura Kotzur, Phuong-Ha Nguyen, Lara Kleinkauf und Kristin Schulz für ihre Recherchen und ihre Korrekturunterstützung im Rahmen ihres Praktikums im Forschungszentrum des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge.

2 Glossar des Europäischen Migrationsnetzwerks: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Glossary/emn-glossary.html?nn=6144894> (21.03.2016).

betreffen, werden regelmäßig innerhalb des Textes bzw. in Fußnoten erläutert. Bei Zusammenhängen, die bereits Inhalt früherer EMN-Politikberichte waren, wird auf die entsprechenden Textstellen dieser Berichte verwiesen.

1.1 Allgemeine Struktur des politischen Systems und der Institutionen im Bereich Migration, Integration und Asyl

In der föderalen Bundesrepublik Deutschland sind legislative und exekutive Kompetenzen zwischen dem Bund und den 16 Bundesländern aufgeteilt. Das exekutive System der Bundesrepublik ist hierbei durch drei Arbeitsgrundsätze gekennzeichnet: das Kanzlerprinzip, das Kollegialprinzip sowie das Ressortprinzip. Nach dem Kanzlerprinzip bestimmt die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Infolge des Kollegial- bzw. Kabinettsprinzips müssen Fragen von allgemeiner politischer Bedeutung jedoch mit den Ministerinnen und Ministern gemeinsam entschieden werden; das Kabinett muss mit Mehrheit zu einer Entscheidung finden. Aus dem Ressortprinzip ergibt sich schließlich eine spezielle Verantwortung für den jeweiligen ministeriellen Aufgabenbereich mit eigenen Handlungs- und Gestaltungsbefugnissen der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber.

Im Folgenden werden die Aufgaben- und Tätigkeitsfelder der wichtigsten, in den Bereichen der Asyl-, Zuwanderungs- und Integrationspolitik zuständigen Akteure in knapper Form skizziert (für einen Überblick siehe Fehsenfeld et al. 2008; Schneider 2012a).

Vorrangig ist das Bundesministerium des Innern (BMI) zuständig. Es befasst sich neben der Vorbereitung von Gesetzen auch mit der europäischen Harmonisierung und übt die Dienst- und Fachaufsicht über das BAMF sowie die Bundespolizei (BPOL) als zentrale operative Behörden in den Bereichen Asyl, Integration und Rückkehr aus.

Ein wichtiger Ort der Politikformulierung ist daneben die Ständige Konferenz der Innenministerinnen und Innenminister sowie Innensenatorinnen und Innensenatoren der Länder (IMK), an der beratend auch der Bundesminister bzw. die Bundesministerin des Innern teilnimmt. Die Konferenz findet gewöhnlich zweimal pro Jahr statt, wobei die jeweils einstimmig gefassten Beschlüsse als politische Empfehlungen eine hohe Bindungswirkung entfalten und sowohl auf Landes- wie auf Bundesebene bei der Gesetzgebung und in der Verwaltungspraxis berücksichtigt werden.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) befasst sich in Abstimmung mit dem BMI vor allem mit den Grundlagen der Beschäftigung von eingewanderten

Personen sowie der berufsspezifischen Integration in den Arbeitsmarkt. Die Bundesagentur für Arbeit mit ihrem bundesweit flächendeckenden Netz an Arbeitsagenturen und Geschäftsstellen steht dabei unter Rechtsaufsicht des BMAS. Fragen der Arbeitsmigration und der Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt sind darüber hinaus Gegenstand der Konferenz der Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder (ASMK), die – ähnlich der IMK – der Zusammenarbeit und der Koordinierung der Länderinteressen im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik dient.

Seit 2016 weitete auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seine Arbeit im Bereich der freiwilligen Rückkehr und Reintegration von Drittstaatsangehörigen aus. Bis dahin war das BMZ in erster Linie bei der Rückkehrunterstützung von Fachkräften engagiert, was nun durch eine engere Kooperation mit dem BMI und durch Programme zur Rückkehrunterstützung und Reintegration ergänzt wird.

Im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes (AA) sind die Auslandsvertretungen für Pass- und Visumangelegenheiten im Ausland zuständig und damit für Drittstaatsangehörige, die nicht visumfrei nach Deutschland einreisen dürfen, der erste Anlaufpunkt vor der Einreise.

Der bzw. die ‚Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration‘ wird von der Bundesregierung bestellt. Seit 2005 ist das Amt im Rang einer Staatsministerin bzw. eines Staatsministers im Bundeskanzleramt angesiedelt. Der/Die Beauftragte unterstützt insbesondere die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung ihrer Integrationspolitik (§ 93 Nr. 1 des Aufenthaltsgesetzes³ (AufenthG)) und ist bei einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben einzubeziehen (§ 94 Abs. 1 AufenthG). Zu den weiteren Aufgaben gehört die Weiterentwicklung der Voraussetzungen für ein möglichst spannungsfreies Zusammenleben zwischen Zugewanderten und Deutschen sowie unterschiedlichen Gruppen von Zugewanderten (§ 93 Abs. 2 AufenthG). Ähnlich der IMK und ASMK treffen sich die für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren der Länder regelmäßig zu Konsultationen und zur Abstimmung politischer Vorhaben im Bereich der Integration (Integrationsministerkonferenz – IntMK).

Der bzw. die ‚Beauftragte der Bundesregierung für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten‘ wurde 1988 eingerichtet und ist beim BMI angesiedelt. Er bzw. sie ist für die Koordinierung aller aussiedlerbezogenen Maßnahmen zuständig. Für nationale Minderheiten fungiert der bzw. die Beauftragte als zentrale Ansprechperson und betreut

3 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet, BGBl. I S. 162.

daneben die verbliebenen Deutschen in den Herkunftsgebieten der Aussiedlerinnen und Aussiedler. Zu den Aufgaben gehört weiterhin die Koordination der Maßnahmen der Hilfenpolitik, darüber hinaus hat der bzw. die Beauftragte den Co-Vorsitz der bestehenden Regierungskommissionen zu Angelegenheiten der deutschen Minderheiten inne (BMI 2017a).

Das BAMF ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI und nimmt in den Bereichen Migration, Integration und Asyl vielfältige Aufgaben wahr. In seinen Ankunftszentren, Außenstellen und Entscheidungszentren prüfen die Mitarbeitenden das in Deutschland verfassungsrechtlich verankerte Asylrecht von Schutzsuchenden und führen alle Asylverfahren in Deutschland einschließlich der Dublin-Verfahren zur Bestimmung der Zuständigkeit im Asylverfahren durch. Das BAMF stellt sowohl die Asylberechtigung, die Flüchtlingseigenschaft nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) als auch die Voraussetzungen für den subsidiären Schutz nach der europäischen Qualifikationsrichtlinie sowie für nationale Abschiebungsverbote⁴ fest. Falls kein Schutzgrund festgestellt wird, erlässt das BAMF ebenfalls die Abschiebungsandrohung und/oder -anordnung. Überdies koordiniert das Bundesamt die humanitären Aufnahmeprogramme und -verfahren des Bundes und der Länder sowie die Beteiligung Deutschlands am Resettlement- und Relocation-Programm des UNHCR sowie der EU (vgl. Kap. 4.3). Weitere Zuständigkeiten des BAMF betreffen die Entwicklung und Durchführung des bundesweiten Integrationsprogramms sowie die Führung der Geschäftsstelle der Deutschen Islamkonferenz (DIK) (vgl. Kap. 6), angewandte bzw. politiknahe Migrations- und Integrationsforschung, die Koordinierung eines integrierten Rückkehrmanagements und Förderung der freiwilligen Rückkehr und Reintegration (vgl. Kap. 7), die Führung des Ausländerzentralregisters (Registerbehörde), die Anerkennung von Forschungseinrichtungen im Rahmen der sogenannten EU-Forscherrichtlinie, das Aufnahmeverfahren für jüdische Zugewanderte (vgl. Kap. 3.4), die Koordination zwischen den für Erwerbsmigration zuständigen Behörden sowie ausländer-, asyl- und staatsangehörigkeitsrechtliche Maßnahmen bei Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit. Seit 2012 ist zudem die Beratungsstelle Radikalisierung beim BAMF angesiedelt, die Beratung für Personen anbietet, „die in ihrem persönlichen

Umfeld eine islamistisch motivierte Radikalisierung beobachten“ (BAMF 2017a).

Die rund 570 Ausländerbehörden (ABH) der 16 Länder sind zuständig für praktisch alle aufenthalts- und passrechtlichen Maßnahmen des Aufenthaltsgesetzes und die Umsetzung der weiteren ausländerrechtlichen Vorschriften, einschließlich Entscheidungen über Abschiebungen und deren Organisation sowie für die Prüfung von Abschiebungshindernissen, die außerhalb der Zuständigkeit des BAMF liegen. Zweimal jährlich findet ein Erfahrungsaustausch der Ausländerbehörden der großen Städte statt.

Die Bundespolizei ist eine Polizei des Bundes im Geschäftsbereich des BMI. Ihr obliegt der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebietes (Grenzschutz), um unerlaubte Einreisen zu verhindern und Schleusungskriminalität zu bekämpfen. Der Grenzschutz umfasst dabei die polizeiliche Überwachung der Grenzen, die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Überprüfung der mitgeführten Grenzübertrittspapiere und der Berechtigung zum Grenzübertritt. Darüber hinaus gehören zum Grenzschutz die Grenzfeldordnung sowie die Abwehr von Gefahren, die die Sicherheit der Grenze beeinträchtigen (im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Km und an den Seegrenzen bis zu einer Tiefe von 50 Km). Die Aufgaben der BPOL ergeben sich aus dem Gesetz über die Bundespolizei (BPolG) und anderen Rechtsvorschriften des Bundes, z. B. aus dem Aufenthaltsgesetz (§ 71 Abs. 3 AufenthG) oder dem Asylgesetz (§ 18 AsylG). Die aufenthaltsrechtlichen Zuständigkeiten der BPOL beziehen sich unter anderem auf die Einreiseverweigerung und Zurückschiebung von Ausländern im Grenzbereich, den Widerruf eines Visums in bestimmten Fällen sowie die damit einhergehenden ausländerrechtlichen Begleitmaßnahmen. Im Rahmen der zwangsweisen Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich unerlaubt im Bundesgebiet aufhalten, ist die BPOL unter anderem für die Koordination von begleiteten Rückführungen auf dem Luftweg zuständig und arbeitet eng mit anderen Behörden, insbesondere mit den Ausländerbehörden, zusammen.

Das Bundesverwaltungsamt (BVA) ist – neben einer Vielzahl sonstiger administrativer Aufgaben im Bereich des Bundes – für die Einreise- und Aufnahmeverfahren von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern zuständig. Des Weiteren stellt es über das zentrale Registerportal den rund 570 Ausländerbehörden und über 170 Auslandsvertretungen einen Teildatenbestand des Schengener Informationssystems (SIS)⁵ und allen zugriffsberechtigten Behörden den Zugang zum VISA-Informationssystem (VIS) zur Verfügung und betreibt im

4 Subsidiären Schutz erhalten Ausländer, weil ihnen im Herkunftsland die konkrete Gefahr der Todesstrafe oder der Folter oder anderer unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung droht oder weil sie im Herkunftsland durch einen bewaffneten Konflikt erheblich gefährdet sind (§ 4 AsylG). Die Unzulässigkeit einer Abschiebung kann aus der Anwendung der Europäischen Menschenrechtskonvention resultieren oder wenn die Abschiebung zu einer erheblichen konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit im Zielstaat der Abschiebung führen würde. Diese Gefahr kann auch aus einer schweren, im Zielstaat nicht oder nicht angemessen behandelbaren Krankheit resultieren, wenn sich diese durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würde (§ 60 AufenthG).

5 Das Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden übernimmt die Aufgabe der nationalen Zentralstelle des SIS (SIRENE, die es in den einzelnen Mitgliedstaaten gibt). Sie ist für den nationalen und internationalen Nachrichtenaustausch in Zusammenhang von SIS-Fahndungen zuständig (BKA 2017).

Auftrag des BAMF das Ausländerzentralregister (AZR), bestehend aus dem allgemeinen Datenbestand und der Visadatei.

1.2 Allgemeine Struktur des Rechtssystems im Bereich Migration, Integration und Asyl

Auch im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz sind die Zuständigkeiten auf Bund und Länder verteilt. Grundsätzlich haben die Länder in allen Bereichen, für die nicht explizit eine Bundeszuständigkeit festgelegt ist, das Recht, Gesetze zu erlassen. Einige Bereiche unterliegen wiederum der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, während der überwiegende Teil der sogenannten konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet ist. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung haben die 16 Landesparlamente die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn der Bund von seiner Zuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 70-74 GG). Faktisch sind die meisten Themen der konkurrierenden Gesetzgebung durch ein Bundesgesetz geregelt. Migrationsrelevante Fragen wie Staatsangehörigkeit, Freizügigkeit, Ein- und Auswanderung, Passwesen, Melde- und Ausweiswesen sowie das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht für Eingewanderte sind in Gesetzen auf Bundesebene geregelt. Gleichmaßen wurden alle übergreifenden Gesetze im Bereich des Asyl- und Vertriebenenrechts bundesweit verabschiedet. Die einzigen bedeutsamen Politikfelder mit Migrationsbezug, die nahezu ausschließlich im Kompetenzbereich der Bundesländer angesiedelt sind, sind Bildung, Forschung und das Polizeiwesen, wobei Rückführungen ausreisepflichtiger Personen und Dublin-Überstellungen in Zusammenarbeit mit der BPOL bzw. dem BAMF organisiert werden.⁶ Darüber hinaus liegen die Unterbringung von Schutzsuchenden sowie die Gewährung der Geld- und Sachleistungen zu ihrer Existenzsicherung in der Verantwortung der Bundesländer.

Die Zuständigkeit für asyl- und ausländerrechtliche Fragen liegt auf Ebene der Länder in der Regel bei den Innenministerien, die Zuständigkeit für Integrationsfragen ist hingegen in verschiedenen Ministerien angesiedelt (bspw. in den Sozial-, Familien- oder Justizministerien). Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen verfügen zudem jeweils über ein Integrationsgesetz⁷. Auch wenn es ansonsten

keine eigenen Landesgesetze in den Bereichen Zuwanderung, Asyl und Integration gibt, prägen die Bundesländer durch Erlasse und Verwaltungsvorschriften insbesondere das Vollzugshandeln der Ausländerbehörden, also die administrative Umsetzung, nachhaltig mit. Außerdem nehmen sie Einfluss auf die Gesetze des Bundes: Hier verfügen sie mit dem Bundesrat, der aus Vertreterinnen und Vertretern der 16 Landesregierungen gebildet wird, über umfassende Beteiligungsrechte und Veto-Möglichkeiten. Bei der Verabschiedung von Gesetzen kommt dem Bundesrat eine ähnliche Rolle zu wie den Oberhäusern oder Senatskammern in den parlamentarischen Demokratien anderer Staaten. Im Bundesrat wird jeder seitens des Deutschen Bundestages gebilligte Gesetzentwurf beraten. Jedoch benötigen nur diejenigen Gesetze die Zustimmung des Bundesrates, die die Beziehungen zwischen Bund und Ländern besonders berühren (sog. Zustimmungsgesetze). In allen anderen Fällen (bei sog. Einspruchsgesetzen) kann die Ablehnung des Bundesrates durch eine qualifizierte Mehrheit im Bundestag überstimmt werden. Da so gut wie alle politischen Maßnahmen im Bereich Migration und Asyl irgendeine Art von unmittelbarem Einfluss auf die Bundesländer haben und ihnen zudem administrative Aufgaben abverlangen, müssen entsprechende Gesetze in der Regel den Bundesrat passieren.

Gesetze und Verordnungen

Die Grundlagen für das in Deutschland geltende Ausländerrecht finden sich im Völkerrecht, im europäischen Gemeinschaftsrecht sowie im deutschen Verfassungs- und Gesetzesrecht.

Art. 16a Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) gewährt politisch Verfolgten einen Anspruch auf Asyl. Die Prüfung des Anspruchs findet im Rahmen des Asylverfahrens auf Grundlage des Asylgesetzes (AsylG; bis Oktober 2015 Asylverfahrensgesetz – AsylVfG) statt.

Drittstaatsangehörigen, denen politische Verfolgung droht, wird nach Maßgabe der Vorschriften im AsylG und im AufenthaltG die Flüchtlingseigenschaft im Sinne des ‚Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge‘ (GFK) zuerkannt. Auch die Regelungen zur Erteilung von Aufenthaltstiteln an Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte und Personen, bei denen nationale Abschiebungsverbote festgestellt wurden, finden sich im Aufenthaltsgesetz (§ 25 Abs. 1 und 2 sowie Abs. 3 i. V. m. § 60 Abs. 5 und 7 AufenthaltG).

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist die gesetzliche Grundlage für Unterstützungsleistungen an Asylantragstellende während des laufenden Asylverfahrens sowie an andere Ausländerinnen und Ausländer, deren Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist.

⁶ Aufenthaltsrechtliche Fragen werden darüber hinaus in einer Vielzahl von Bund-Länder-Arbeitsgruppen erörtert (im Bereich Rückführungen vgl. Kap. 7).

⁷ In Bayern beschloss das Kabinett am 13.12.2016 das ‚Bayerische Integrationsgesetz‘ (BayIntG) und ist damit das vierte Bundesland mit einem Landesintegrationsgesetz. In Baden-Württemberg trat am 5. Dezember 2015 das ‚Partizipations- und Integrationsgesetz‘ (PartIntG) in Kraft. In Berlin trat am 28.12.2010 das ‚Gesetz zur Regelung von Partizipation und Integration in Berlin‘ in Kraft. In Nordrhein-Westfalen gilt seit dem 14.02.2012 das ‚Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration‘.

Das ‚Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet‘ (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) ist die wichtigste Rechtsgrundlage für die Bereiche Einreise, Aufenthalt und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen. Es bestimmt ferner den gesetzlichen Mindestrahmen staatlicher Angebote zur Förderung der Integration, der vor allem Sprach- und Orientierungskurse vorsieht. Die Ersteinreise von Drittstaatsangehörigen mit anschließendem Kurzaufenthalt richtet sich hingegen nach den Regeln des Schengener Grenzkodex (Verordnung (EG) Nr. 562/2006).

Die wichtigste Rechtsgrundlage zur Verwaltung des behördlichen Datenbestandes über ausländische Staatsangehörige ist das Ausländerzentralregistergesetz (AZRG).

Am 18. August 2006 trat in Deutschland das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Kraft, das erstmals einen umfassenden Rechtsrahmen zum Schutz vor Diskriminierung nicht allein durch staatliche Akteure (GG) sondern auch durch private Akteure festlegte. Ziel des Gesetzes ist, Benachteiligungen aus rassistischen Gründen oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen.

Im Oktober 2009 trat die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz (AVwVAufenthG) in Kraft; sie hat das vorrangige Ziel, die administrative Praxis bei der Anwendung des AufenthG im gesamten Bundesgebiet zu vereinheitlichen und entsprechende Mindeststandards zu garantieren.

Der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit wird durch das Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) geregelt. Es legt unter anderem fest, unter welchen Voraussetzungen Zugewanderte eingebürgert werden können, unter welchen Bedingungen in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten und inwiefern eine mehrfache Staatsangehörigkeit möglich ist.

Unterhalb der Ebene der Bundesgesetze ist eine Reihe von Verordnungen erlassen worden, die den rechtlichen Rahmen im Bereich des Aufenthaltes, der Beschäftigung und der Integration von Eingewanderten sowie der Versorgung und der Verfahren beim Umgang mit Asylantragstellenden spezifizieren:

Die Aufenthaltsverordnung (AufenthV) regelt Detailfragen in Zusammenhang mit der Einreise und dem Aufenthalt im Bundesgebiet, mit Gebühren und Verfahrensvorschriften bei der Vergabe von Aufenthaltstiteln.

Die Beschäftigungsverordnung (BeschV) regelt die Verfahren der Zulassung zur Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt kraft Gesetz haben.

Die Integrationskursverordnung (IntV) enthält Details zur Umsetzung der Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz, darunter Teilnahmebedingungen, Datenübermittlung, Gebühren und die Grundstruktur der Kurse, Kursdauer sowie Kursinhalte. Ferner regelt sie die Zulassungsverfahren für öffentliche und private Kursanbieter.

Die Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung (Asyl ZBV) enthält Bestimmungen zu den Kompetenzen und Zuständigkeiten der wichtigsten operativen Behörden im Asylverfahren. Dabei berücksichtigt sie wichtige Rechtsakte der Europäischen Union wie die Dublin-Verordnung und die ‚EURODAC‘-Verordnung.

Die Einbürgerungstestverordnung (EinbTestV) regelt das Testverfahren bei Einbürgerungen.

2 Politische, rechtliche und institutionelle Entwicklungen

2.1 Allgemeine politische Entwicklungen

2016 wurden in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern die Landtage sowie in Berlin das Abgeordnetenhaus neu gewählt.

Landtagswahl in Baden-Württemberg

Bei der Landtagswahl am 13. März 2016 in Baden-Württemberg wurde die Partei Bündnis 90/Die Grünen mit 30,3 % stärkste Kraft. Infolge starker Verluste erreichte die CDU 27 %; die SPD kam auf 12,7 % der Stimmen. Die Partei Alternative für Deutschland (AfD) zog mit 15,1 % als drittstärkste Kraft zum ersten Mal in das Baden-Württembergische Landesparlament ein. Die FDP erreichte 8,3 % der Stimmen, während die Partei DIE LINKE mit 2,9 % erneut an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterte (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2016). Winfried Kretschmann (Bündnis 90/Die Grünen) trat seine zweite Amtszeit als Ministerpräsident an und einigte sich auf eine Koalition mit der CDU. Das 2011 eingerichtete Ministerium für Integration wurde aufgelöst, wodurch alle Aufgabenbereiche an das Ministerium für Soziales und Integration unter der Leitung von Manfred Lucha (Bündnis 90/Die Grünen) übergeben wurden. Stellvertretender Ministerpräsident und Minister für Inneres, Digitalisierung und Migration wurde Thomas Strobl (CDU).

Festgehalten wurde im Koalitionsvertrag, dass der anstehenden Entscheidung im Bundesrat zur Einstufung der Maghreb-Staaten Tunesien, Algerien und Marokko als sichere Herkunftsstaaten zugestimmt werden sollte (Bündnis 90/Die Grünen /CDU 2016: 65; vgl. Kap. 2.2). Des Weiteren sieht der Vertrag ein „wirkungsvolles Rückkehrmanagement“ vor, das die Beseitigung von Abschiebungshindernissen beinhaltet (ebd.). Die Koalitionspartner einigten sich zudem darauf, dass in Erstaufnahmeeinrichtungen das sogenannte Taschengeld zur Deckung der persönlichen Bedarfe nicht mehr in bar sondern über eine ‚Sachleistungskarte‘ ausbezahlt werden, die monatlich aufgeladen und deren Nutzung räumlich begrenzt wird (Bündnis 90/Die Grünen /CDU 2016: 64). Zusätzlich wurde im Koalitionsvertrag die Weiterentwicklung des Partizipations- und Integrationsgesetz zu einem Landesintegrationsgesetz beschlossen (Bündnis 90/Die Grünen /CDU 2016: 128).

Landtagswahl Rheinland-Pfalz

Bei der Landtagswahl am 13. März 2016 in Rheinland-Pfalz wurde die SPD mit 36,2 % der Wählerstimmen erneut stärkste Partei im Parlament, gefolgt von der CDU mit 31,8 %. Auch in Rheinland-Pfalz zog die AfD mit 12,6 % Prozent der Stimmen im ersten Versuch als drittstärkste Kraft in das Parlament ein, während die FDP 6,2 % und die Partei Bündnis 90/Die Grünen 5,3 % der Stimmen erreichten (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2016). Malu Dreyer (SPD) wurde als Ministerpräsidentin bestätigt und die SPD einigte sich auf eine Koalition mit der FDP und Bündnis 90/Die Grünen. Leiterin des Ministeriums für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz, dem auch der Landesbeauftragte für Migration und Integration angehört, wurde Anne Spiegel (Bündnis 90/Die Grünen).

Im Koalitionsvertrag wurde unter anderem festgelegt, die ‚rheinland-pfälzische Integrationskette‘ auszubauen. Sie soll Geflüchteten eine „nahtlose Unterstützungsstruktur“ bieten, um die Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Hierfür sollen vorhandene Angebote und Strukturen unterschiedlicher Akteure (insb. Regelinstrumente des Landes sowie der BA) miteinander verknüpft werden (SPD/FDP/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 63). Darüber hinaus will sich die Landesregierung für die bundesweite Einführung der elektronischen Gesundheitskarte für Geflüchtete einsetzen, die psychosoziale Betreuung von traumatisierten Schutzbedürftigen weiter fördern und für unbegleitete Minderjährige verstärkt ambulante Angebote, Wohnen in Gastfamilien oder Wohngemeinschaften ausbauen (SPD/FDP/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 78). Gleichzeitig wird der Vorrang freiwilliger Rückkehr vor Zwangsmitteln hervorgehoben und darauf hingewiesen, dass freiwillige Ausreisen „humaner, kostengünstiger und effizienter“ sind (SPD/FDP/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 79).

Landtagswahl in Sachsen-Anhalt

Am 13. März 2016 fand in Sachsen-Anhalt die Landtagswahl statt, bei der die CDU mit 29,8 % erneut als Regierungspartei bestätigt wurde. Auf Anhieb erhielt die AfD 24,3 % der Wählerstimmen und ist damit zweitstärkste Kraft im Landesparlament. Die Partei DIE LINKE erreichte 16,3 % und die SPD

10,6 %. Während es die Partei Bündnis 90/Die Grünen mit 5,2 % ins Parlament schaffte, scheiterte die FDP knapp an der Fünf-Prozent-Hürde (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2016). Die vorangegangene Koalition aus CDU und SPD wurde um die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen erweitert und Rainer Haselhoff (CDU) erneut als Ministerpräsident bestätigt. Petra Grimm-Benne (SPD) leitet das Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration.

Der Koalitionsvertrag sieht unter anderem die Verabschiedung eines Integrations- und Teilhabegesetzes vor (CDU/SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 14). Zudem sollen die Abwanderung aus dem Bundesland durch eine „gezielte und gesteuerte“ Zuwanderungspolitik gestoppt, ein Kompetenzzentrum zur „Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden“ gegründet, regionale Integrationsanlaufstellen aufgebaut und sich für eine mobile Beratungsstelle gegen Lohndumping und Ausbeutung eingesetzt werden (CDU/SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 16). Programme zur freiwilligen Rückkehr für ausreisepflichtige Ausländer sollen gestärkt werden, während gesonderte Erstaufnahmestellen für Schutzsuchende mit geringer Bleibeperspektive „grundsätzlich“ abgelehnt werden (CDU/SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 13f.).

Landtagswahl Mecklenburg-Vorpommern

Die Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern fand am 4. September 2016 statt. Trotz starker Verluste wurde die SPD mit 30,6 % erneut stärkste Partei. Mit 20,8 % erhielt die AfD mehr Stimmen als die CDU, die 19 % erhielt. DIE LINKE erhielt 13,2 % der Stimmen, während Bündnis 90/Die Grünen und FDP an der Fünf-Prozent-Hürde scheiterten, ebenso wie die NPD, die infolgedessen ihre letzten Sitze in einem Landesparlament verlor (Die Landeswahlleiterin Mecklenburg-Vorpommern 2016). Erwin Sellering (SPD) führt sein Amt als Ministerpräsident der rot-schwarzen Koalition fort. Das Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung leitet Stefanie Drese (SPD).

Im Koalitionsvertrag wurde festgehalten, dass Ausweisungen möglichst rasch erfolgen sollten, wenn die im Jahr 2016 bundesgesetzlich verabschiedeten neuen Ausweisungsgesetze dies zulassen (SPD/CDU 2016: 68). In Kindertageseinrichtungen soll das Fachkräftepersonal zur „guten Integration von Kindern mit Migrationshintergrund“ erhöht werden (SPD/CDU 2016: 68). Ebenso sollen an Schulen zusätzliche Lehrkräfte eingestellt werden, um insbesondere die Beschulung von geflüchteten Kindern sicherzustellen (SPD/CDU 2016: 68). Auch bei der Landespolizei sollen die Bemühungen verstärkt werden, „Frauen und Männer mit Migrationshintergrund für den Polizeidienst zu gewinnen“ (SPD/CDU 2016: 65).

Wahl zum Abgeordnetenhaus Berlin

Zur Wahl des Abgeordnetenhauses in Berlin am 18. September 2016 wurde die SPD mit 21,6 % trotz starker Verluste erneut stärkste Partei. Die CDU erhielt 17,6 %, die Partei DIE LINKE 15,6 % und Bündnis 90/Die Grünen 15,2 % der Stimmen. Mit 14,2 % zog auch die AfD in das Abgeordnetenhaus ein. Die FDP machte mit 6,7 % einen Wiedereinzug möglich (Die Landeswahlleiterin für Berlin 2016). SPD, Bündnis 90/Die Grünen und DIE LINKE einigten sich auf eine Regierungskoalition. Michael Müller (SPD) wurde als Bürgermeister bestätigt. Dilek Kolat (SPD) wurde Senatorin für Arbeit, Integration und Frauen.

In der Koalitionsvereinbarung wurde festgehalten, dass die Landesregierung sich auf Bundesebene gegen die im März 2016 in Kraft getretene zweijährige Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte aussprechen und die Familienzusammenführung über die Kernfamilie hinaus unterstützen will (SPD/DIE LINKE/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 114). Die Regierungsparteien sprechen sich zudem für eine dezentrale Unterbringung geflüchteter Menschen aus (SPD/DIE LINKE/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 24). „Direktabschiebungen aus Schulen, Jugendeinrichtungen und Krankenhäusern sowie die Trennung von Familien bei Abschiebungen und Rückführungen in Regionen, in die Rückführungen aus humanitären Gründen nicht tragbar sind, wird es nicht mehr geben“ (SPD/DIE LINKE/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 113). Zudem will sich die Landesregierung auf Bundesebene für die Abschaffung der Abschiebungshaft und des Abschiebungsgewahrsams einsetzen (SPD/DIE LINKE/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 114).

Auf Bundesebene soll eine Initiative zur Abschaffung des Optionszwangs im Staatsangehörigkeitsrecht (vgl. Kap. 3.5) und zur Zulassung der Mehrstaatlichkeit auf den Weg gebracht werden. Die Koalitionsparteien betonen in ihrer Vereinbarung zudem, „sich in jeder Form der Ausgrenzung und dem Rassismus entgegen“ zu stellen (SPD/DIE LINKE/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 8). Die interkulturelle Öffnung aller Verwaltungsbereiche soll vorangetrieben werden (SPD/DIE LINKE/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 116).

2.2 Überblick über wichtige politische Entwicklungen und Debatten im Bereich Migration, Integration und Asyl

Im Zentrum der migrationspolitischen Debatte stand 2016 vor allem das Thema der Asylmigration. Im Verlauf des Jahres ergab sich dabei eine sukzessive Verschiebung der politischen, gesellschaftlichen und verwaltungspraktischen Aufmerksamkeit hin zu Fragen der Integration von

anerkannten Schutzberechtigten in die gesellschaftlichen Teilbereiche (in den Zielkommunen) sowie der freiwilligen und zwangsweisen Rückkehr in die Herkunftsländer für jene Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde.

Die migrationspolitische Debatte wurde zu Beginn des Jahres 2016 zunächst durch die Ereignisse in der Silvesternacht 2015/16 geprägt, bei denen es zu hunderten sexuellen Belästigungen und Übergriffen gegenüber Frauen in Köln und an anderen Orten bundesweit kam (Jansen 2016). Unter den Tatverdächtigen befanden sich sowohl ausländische als auch deutsche Staatsangehörige, wobei sich unter den ausländischen Staatsangehörigen auch zahlreiche Geflüchtete befanden (Kölner Stadtanzeiger 2017; Jansen 2016). Auf politischer Ebene hatten die Ereignisse unter anderem mehrere Gesetzesinitiativen zur Folge, wozu auch das am 17. März 2016 in Kraft getretene ‚Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylsuchenden‘ zählt (siehe Kap. 7.2.2). Auch ein Gesetzentwurf zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten stand unmittelbar im Zusammenhang der genannten Silvester-Ereignisse, da zahlreiche der vermuteten und tatsächlichen Täter aus diesen Ländern eingereist waren. Der Gesetzentwurf wurde am 13. Mai 2016 vom Bundestag verabschiedet und dem Bundesrat zur Zustimmung übergeben. Nachdem die Abstimmung zunächst vertagt wurde, versagte der Bundesrat am 10. März 2017 allerdings die Zustimmung (Bundesrat 2017a).

Gleichzeitig bildete – wie auch besonders in der zweiten Jahreshälfte 2015 – die anhaltend vergleichsweise hohe Zahl an ankommenden Asylsuchenden Anfang 2016 einen Schwerpunkt der migrationspolitischen Debatte. Auch im Laufe des Jahres 2016 musste die Unterbringung und Versorgung teilweise noch in Notunterkünften erfolgen (Wittrock/Elmer 2016). Zudem war mit dem Anstieg der Asylanträge auch ein Rückstau bei der Antragsbearbeitung im BAMF einhergegangen, der neben den Neuansuchen bearbeitet werden musste (siehe Kap. 4.1.2.1). Mit dem Inkrafttreten des Datenaustauschverbesserungsgesetz am 5. Februar 2016 wurden die Registrierung von Asylsuchenden und der Datenaustausch zwischen Behörden effizienter gestaltet (siehe Kap. 4.1.2.3). Das ‚Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren‘ (Asylpaket II) (Inkrafttreten: 17. März 2016) brachte weitere Neuerungen mit sich, darunter die Möglichkeit, beschleunigte Verfahren in besonderen Aufnahmeeinrichtungen durchzuführen und die Einschränkung des Familiennachzugs für einen Teil der subsidiär Schutzberechtigten (siehe Kap. 3.2.2; Kap. 4.1.2.2; Kap. 7.2.2.). Der Verabschiedung des Gesetzes gingen kontroverse Debatten, sowohl innerhalb der Regierungskoalition als auch in der breiteren Gesellschaft voraus (Spiegel Online 2016; Schuler

2016). Dabei wurde vor allem die Einschränkung des Familiennachzugs von zivilgesellschaftlicher Seite und in der Opposition vielfach kritisiert (vgl. Kap. 3.2.2).

Neben den gesetzlichen Änderungen im Asylverfahren war die allgemeine Zielrichtung der Asylpolitik besonders zu Jahresbeginn umstritten und auch Gegenstand von Diskussionen im Kontext der Landtagswahlen im März 2016 (siehe Kap. 2.1). Die Forderungen reichten von Vorschlägen zur Festlegung einer Obergrenze für die Aufnahme von Schutzsuchenden und der Verhinderung weiterer Einreisen über die Einrichtung von sogenannten Transitzonen an Grenzübergängen bis zu einem Festhalten an den geltenden Regelungen und dem Finden einer europäischen Lösung bei Beibehaltung des grenzkontrollfreien Verkehrs im Schengen-Raum (vgl. Munzinger 2016). Die „spürbare und nachhaltige Senkung“ der Zahl von ankommenden Asylsuchenden wurde Anfang 2016 zur Priorität der Bundesregierung, die hierfür eine verstärkte Kooperation insbesondere mit der Türkei anstrebte (Bundesregierung 2016f.). Am 18. März 2016 verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten mit dem türkischen Ministerpräsidenten eine Übereinkunft (sog. EU-Türkei-Erklärung), die die Abschiebung von irregulär über die Türkei eingereisten und nicht schutzbedürftigen Drittstaatsangehörigen von Griechenland zurück in die Türkei und gleichzeitig die Aufnahme von syrischen Schutzbedürftigen aus der Türkei in den EU-Mitgliedstaaten vorsieht (vgl. Kap. 4.3.3). In der Opposition im Bundestag sowie in Teilen der deutschen und europäischen Zivilgesellschaft stieß die Erklärung auf starke Kritik (Deutsches Institut für Menschenrechte (DIM) 2016e; Elkenberg/Keßler 2016; Deutschlandfunk 2017). Im Februar und März 2016 wurden zugleich die Grenzübergänge entlang der sogenannten Balkanroute von den angrenzenden Staaten sukzessive geschlossen. Teile der Regierungskoalition begrüßten die Schließungen, während die Bundeskanzlerin den Vorrang einer europäischen Lösung vor unilateralen Grenzsicherungen betonte (CDU/CSU 2016a; Zeit Online 2016). Gemeinsam mit der EU-Türkei-Erklärung führte die Schließung zu einer deutlichen Verringerung der Zahl an neuankommenden Asylsuchenden ab März 2016.

Neben der Orientierung zu eher restriktiven Maßnahmen und der Senkung der Zuzugszahlen bildete jedoch auch die Integration der Schutzberechtigten einen Schwerpunkt der migrationspolitischen Debatte. Dies äußerte sich durch die Einführung und Verfestigung zahlreicher Integrationsmaßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene (siehe Kap. 6.2.2.) und in einer weiterhin breit in der Gesellschaft verankerten und zunehmend professionalisierten ehrenamtlichen wie wohlfahrtlichen Unterstützungsarbeit für Schutzsuchende und Schutzberechtigte. Wichtige Änderungen in der Integrationspolitik ergaben sich unter anderem durch die Verabschiedung des Integrationsgesetzes, das

am 06. August 2016 in Kraft trat. Es brachte zum einen Erleichterungen und Verbesserungen für Schutzsuchende mit guter Bleibeperspektive und für Geduldete mit sich und zum anderen Pflichten und Sanktionsmöglichkeiten. Die Regelungen des Integrationsgesetzes und insbesondere die Differenzierung nach der Bleibeperspektive waren dabei teilweise stark umstritten (siehe Kap. 4.1.2.2; Kap. 6.2.1; Kap. 8.2).

Im Herbst 2016 geriet die Rückkehrpolitik stärker in den Fokus, beispielsweise durch den Abschluss eines Abkommens mit Afghanistan, das sowohl zwangsweise als auch freiwillige Rückkehr erleichtern soll und infolgedessen seit Dezember 2016 mehrere Sammelabschiebungen nach Afghanistan stattfanden. Dies führte unter anderem bei Vertreterinnen und Vertretern der Oppositionsparteien im Bundestag, bei Wohlfahrtsverbänden und ehrenamtlich mit Betroffenen Tätigen zu Kritik, die seither wiederholt darauf hinweisen, dass Afghanistan kein sicheres Land zur zwangsweisen Rückführung sei (siehe Kap. 7.3).

Verstärkt wurde der Fokus auf Rückkehr durch den Anschlag auf einen Berliner Weihnachtsmarkt vom 19. Dezember 2016, bei dem der Attentäter mit einem LKW absichtlich in die Menschenmenge fuhr und dabei zwölf Menschen tötete und 48 weitere verletzte. Die vorangegangenen fehlgeschlagenen Versuche einer Abschiebung des späteren Attentäters bildeten laut Bundesinnenminister de Maizière den Auslöser für den Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, den die Bundesregierung am 22. Februar 2017 beschloss. Der Gesetzentwurf sieht unter anderem die Auswertung persönlicher Daten aus Smartphones von Asylantragstellenden ohne ihre Einverständnis sowie die Möglichkeit der verlängerten Wohnsitzverpflichtung in Aufnahmeeinrichtungen vor.

Die gesellschaftliche Debatte in Folge des Anschlags stand auch im Kontext einzelner vorangegangener Anschläge, Übergriffe und sonstiger Delikte durch Geflüchtete, die eine breite und kontroverse Diskussion um das Ausmaß der Kriminalität in dieser Gruppe hervorgerufen hatten. Dabei wiesen wiederholt zahlreiche Studien sowie Expertinnen und Experten darauf hin, dass es keine Anhaltspunkte für eine erhöhte Kriminalität unter Geflüchteten gebe, wenn die straffällig gewordenen Geflüchteten mit ähnlichen Statusgruppen (u. a. hinsichtlich sozialer Herkunft, Geschlecht) in der alteingesessenen Bevölkerung verglichen und aufenthaltsrechtliche Delikte, die nur von Drittstaatsangehörigen verübt werden können, ausgeklammert würden (Kretschmann 2017: 5; BKA 2016a; vgl. auch Süddeutsche Zeitung 2017). Zudem wird darauf hingewiesen, dass die überwiegende Mehrheit der Opfer von Straftaten, die von Geflüchteten ausgehen, ihrerseits Geflüchtete seien, da viele der Straftaten in Unterkünften passieren und beispielsweise Diebstahldelikte umfassen (Klingst/Venohr 2017).

2016 gab es aber auch erneut eine sehr hohe Anzahl von Anfeindungen und Übergriffen auf Geflüchtete durch Teile der Bevölkerung. Das Bundeskriminalamt (BKA) registrierte im Bereich politisch motivierter Kriminalität (PMK) im Jahr 2016 alleine 2.545 Delikte gegen Geflüchtete, die von Beleidigung über gefährliche Körperverletzung bis hin zu schwerer Brandstiftung und versuchtem Mord reichten (Deutscher Bundestag 2017a: 50ff). Im selben Zeitraum wurden 983 Delikte gegen Unterkünfte für Geflüchtete registriert sowie 217 Delikte gegen Hilfsorganisationen und ehrenamtliche Helferinnen und Helfer (Deutscher Bundestag 2017a: 8ff), die von Sachbeschädigung, Nötigung, Bedrohung bis hin zu Körperverletzung und Brandstiftung reichten (Deutscher Bundestag 2017a: 140ff).

Darüber hinaus erfasst das BKA seit Anfang 2016 politische motivierte Straftaten gegen Politikerinnen und Politiker. So wurden 2016 755 Fälle rechts motivierter Straftaten gegen Politikerinnen und Politiker verzeichnet, die zu einem nicht unerheblichen Teil auf ablehnende und feindliche Haltungen gegenüber der deutschen Asylpolitik beruhten (FAZ 2017a).

Wenngleich weniger prominent, gab es im Jahr 2016 auch mehrere Initiativen und Vorschläge im Bereich der legalen Migration. So wurden ab Anfang 2016 die Voraussetzungen für Erwerbsmigration aus den Westbalkanstaaten gelockert, insbesondere auch, um alternative Einreisewege zum Asylverfahren zu schaffen (vgl. Kap. 3.1.2). Im Herbst 2016 stellte die SPD-Fraktion im Bundestag ihren Vorschlag für ein Einwanderungsgesetz vor, das Zuwanderung über ein Punktesystem nach kanadischem Vorbild ermöglichen soll (SPD Bundestagsfraktion 2016). Die CDU hingegen beschloss auf ihrem Bundesparteitag im Dezember 2016, sich für die Wiedereinführung der Optionspflicht bei Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit einzusetzen (siehe Kap. 3.5.2). Die damit aufgekommene Debatte um die doppelte Staatsangehörigkeit setzt sich auch 2017 fort.

3 Legale Zuwanderung und Mobilität

3.1 Erwerbsmigration

3.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Im Jahr 2016 entwickelte sich die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt wie auch in den Vorjahren positiv. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) stellt in ihrer Fachkräfteengpassanalyse für 2016 fest, dass es in Deutschland keinen flächendeckenden Fachkräftemangel gibt, dass jedoch in bestimmten Berufen und Regionen ein Mangel an Fachkräften herrscht. Dies ist vor allem in einigen technischen Berufsfeldern sowie im Pflege- und Gesundheitsbereich der Fall (BA 2016: 6). Zur Deckung der aktuell bestehenden regionalen, berufsspezifischen und sektoralen Arbeitskräftebedarfe und Fachkräfteengpässe verfolgt die Bundesregierung eine Strategie, die auf mehreren sogenannten Sicherungspfaden beruht. Hierzu gehören die verstärkte Aus- und Weiterbildung der vorhandenen inländischen Arbeitskräfte, die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Menschen, die Senkung der Abbrecherquote unter Studierenden und Auszubildenden sowie die (Nach-)Qualifizierung der bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund. Zuwanderung aus der Europäischen Union und aus Drittstaaten soll laut Bundesregierung ergänzend erfolgen, da angenommen wird, dass der Bedarf an Fachkräften selbst durch eine bessere Mobilisierung des inländischen Erwerbspersonenpotentials nicht vollständig gedeckt werden kann (BMAS 2015). Neben der Bundesregierung haben auch alle Bundesländer Strategien zur Fachkräftesicherung verabschiedet (Humpert 2015: 25). In diesem Zusammenhang wird zudem davon ausgegangen, dass sich Fachkräfteengpässe aufgrund der demographischen Situation und dem damit verbundenen Rückgang des Erwerbspersonenpotentials in Deutschland mittel- und langfristig verschärfen könnten (Vollmer 2015: 20), sofern sich der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nicht durch eine weiterhin hohe Nettozuwanderung verlangsamt (vgl. BMI 2017d: 8).

Die §§ 16 bis 21 des Aufenthaltsgesetzes eröffnen in Verbindung mit der Beschäftigungsverordnung und dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG) Drittstaatsangehörigen zahlreiche Wege für temporäre oder dauerhafte Aufenthalte in Deutschland – etwa zum Zweck der Erwerbstätigkeit. Erleichterte Möglichkeiten zur Erwerbsmigration existieren für ausländische Absolventinnen und

Absolventen deutscher Hochschulen und Berufsausbildungsgänge oder für Fachkräfte, Hochqualifizierte, Forschende und Selbständige, die ihre Berufsqualifikationen teilweise oder vollständig im Ausland erworben haben (für eine Übersicht zu den einzelnen Aufenthaltstiteln siehe Grote/Vollmer 2016: 72f.). Zwar ist die Erwerbsmigration nach Deutschland in der Regel an ein konkretes Arbeitsplatzangebot gebunden, mit dem § 18c AufenthG besteht jedoch auch die Möglichkeit einer angebotsorientierten Zuwanderung. Danach kann qualifizierten Fachkräften für bis zu sechs Monate eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche erteilt werden. Seit 2015 besteht zudem die Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen für die Durchführung einer Bildungsmaßnahme und einer sich daran anschließenden Prüfung zu erhalten (§ 17a AufenthG).

2012 wurde durch die Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union die Blaue Karte EU eingeführt und damit der Arbeitsmarktzugang für Hochqualifizierte aus Drittstaaten erleichtert (EMN/BAMF 2013a: 23). Die Blaue Karte EU hat sich zu einem aufenthaltsrechtlichen Instrument entwickelt, das sich wachsender Nachfrage erfreut. Waren am 31. Dezember 2015 insgesamt 26.679 Drittstaatsangehörige mit einer Blauen Karte EU in Deutschland aufhältig, so stieg ihre Zahl nach Angaben des Ausländerzentralregisters (AZR) bis zum 31. Dezember 2016 auf 32.808 Personen.⁸ Insgesamt haben seit der Einführung im August 2012 bis einschließlich Dezember 2016 53.704 Personen in Deutschland eine Blaue Karte EU erhalten (BAMF 2017b). EU-weit entfielen 2015 über 85 % der erteilten Blauen Karten EU auf Deutschland, was unter anderem daran liegt, dass andere EU-Staaten häufig andere Aufenthaltstitel für hochqualifizierte Zuwanderer vergeben (Hanganu/Heß 2016: 73). Die weit überwiegende Zahl der Personen mit einer Blauen

⁸ In der Gesamtzahl von 32.808 Blaue Karte EU-Inhabern nicht enthalten sind 4.426 Drittstaatsangehörige, die zuletzt mit einer Blauen Karte EU im AZR registriert, zum Stichtag 31. Dezember 2016 jedoch nicht mehr in Deutschland aufhältig waren. Daneben wurde an 14.743 Personen, die ab dem 1. August 2012 zunächst eine Blaue Karte EU erhalten haben, inzwischen ein anderer Aufenthaltstitel vergeben. Von ihnen verfügen mittlerweile 13.693 Personen über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht; den meisten davon wurde eine Niederlassungserlaubnis nach § 19a Abs. 6 AufenthG erteilt (12.307 Personen).

Karte EU in Deutschland (rund 90 %) sind Fachkräfte aus Berufen mit hohem Fachkräftebedarf (Hanganu/Heß 2016: 227).

Am 1. April 2012 trat mit dem Anerkennungsgesetz⁹ das ‚Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen‘ (BQFG) in Kraft. Es bezieht sich mittlerweile auf mehr als 600 Berufe, die durch Bundesrecht geregelt sind (BIBB 2017a). Damit besteht auf Bundesebene ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf. Neben dem Bund haben mittlerweile auch alle Bundesländer Gesetze zur Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen für die landesrechtlich geregelten Berufe (bspw. Lehrkräfte, Erziehungskräfte, Ingenieurinnen und Ingenieure, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, etc.) in Kraft gesetzt.

Mit den zahlreichen Erleichterungen zur Einreise und Arbeitsaufnahme für Hochqualifizierte gehört Deutschland laut OECD bereits seit einigen Jahren zu den OECD-Ländern „mit den geringsten Hürden für die Zuwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte“ (OECD 2013) und wird auch im europäischen Vergleich als attraktives Zielland für Hochqualifizierte angesehen (OECD/EU 2016: 100).

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen verfolgt die Bundesregierung auch praktische Maßnahmen und Informations- und Beratungsangebote zur Fachkräftegewinnung. Hierzu gehören z. B. die von BAMF und BA betriebene Hotline ‚Arbeiten und Leben in Deutschland‘, Pilotprojekte im Rahmen des Portals ‚Make it in Germany‘ von Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), BMAS und BA und regionale ‚Study and Work‘-Netzwerke in den neuen Bundesländern (Hanganu/Heß 2016: 88). Das Sonderprogramm ‚MobiPro-EU‘, das sich an ausbildungsinteressierte Jugendliche aus EU- und EWR-Mitgliedstaaten richtete, wurde 2016 eingestellt (BA/BMAS 2016).

3.1.2 Nationale Entwicklungen

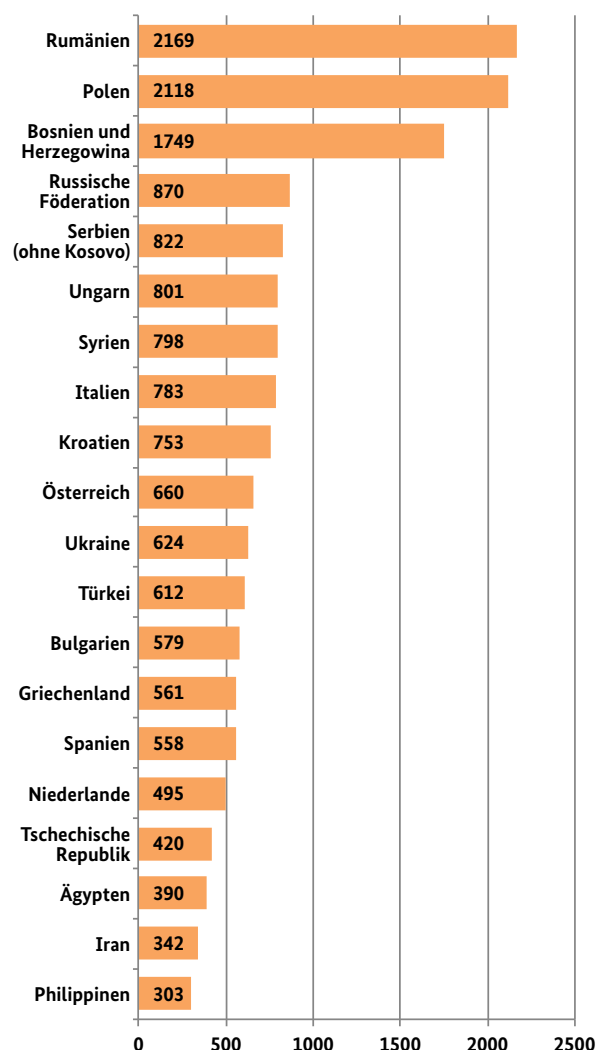
Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen

Im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten des Anerkennungsgesetzes am 1. April 2012 und dem Stichtag 31. Dezember 2015 wurden insgesamt 63.486 Anträge auf Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen gestellt.¹⁰ Diese Zahlen erfassen dabei nur Berufe, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, d. h. dass die Gesamtzahl

der in Deutschland durchgeführten Anerkennungsverfahren deutlich darüber liegt (Schmitz/Wünsche 2016).

Im Jahr 2015 wurden insgesamt 22.404 Anerkennungsverfahren im Rahmen des Anerkennungsgesetzes des Bundes bearbeitet (darunter 19.389 Neuankträge). Im Vergleich zum Vorjahr (19.806 Anerkennungsverfahren) sind im Jahr 2015 rund 13 % mehr Verfahren bearbeitet worden. Wie in den Vorjahren betraf der überwiegende Teil der Anträge auf Anerkennung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen medizinische Gesundheitsberufe (ca. 73 % der Anträge). Davon entfielen 6.603 auf Gesundheits- und Krankenpflegepersonal, 6.372 auf Ärztinnen und Ärzte und weitere 858 auf Physiotherapeutinnen und -therapeuten. Etwa die Hälfte aller Fälle betraf ausländische Abschlüsse, die innerhalb der Europäischen Union erworben wurden (11.046 Fälle), wobei die Liste der 20 wichtigsten Herkunftsländer von Rumänien (2.169) und Polen (2.118) angeführt wurde (StBA 2016a). Abbildung 1 zeigt hierzu die wichtigsten Ausbildungsstaaten der Antragstellenden.

Abbildung 1: Die 20 wichtigsten Ausbildungsstaaten der geprüften Berufsqualifikationen (2015)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2016

⁹ Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen, BGBl. I S. 2515.

¹⁰ Daten für 2016 lagen zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Politikberichts (März 2017) noch nicht vor.

Beratungsleistungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen

Die Nachfrage nach den parallel zum Anerkennungsgesetz 2012 eingeführten Informations- und Beratungsangeboten (EMN/BAMF 2013a: 23) ist hoch und in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Neben dem Online-Portal www.anerkennung-in-deutschland.de wurde unter anderem im April 2012 die Hotline zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse eingerichtet, die ab Dezember 2014 durch die zentrale Hotline „Arbeiten und Leben in Deutschland“¹¹ des BAMF ersetzt wurde. Sie bietet einwanderungsinteressierten Fachkräften, Studierenden und Auszubildenden eine mehrsprachige und persönliche telefonische Beratung zu Themen wie Einreise, Aufenthalt, Ausbildungsmöglichkeiten, Arbeitsplatzsuche und Berufsanerkennung. Zwischen dem 2. April 2012 und dem 31. Dezember 2016 hat es über diesen Informationskanal insgesamt 57.708 telefonische Beratungen zu 497 Referenzberufen mit Personen aus 173 verschiedenen Staaten gegeben (BIBB 2017b). Im Jahr 2016 fanden 14.667 Beratungen statt (BIBB 2017b; BMBF 2016a). Wie auch 2015 verfügte dabei über ein Viertel aller Ratsuchenden über Abschlüsse, die in Polen (7,2 %), der Russischen Föderation (6,8 %), in der Türkei (5,5 %), in Rumänien (4,6 %) oder in der Ukraine (4,4 %) erworben wurden (BIBB 2017b).

Bereits seit 2005 arbeitet das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) an einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen für Menschen mit Migrationshintergrund. Handlungsschwerpunkte des Förderprogramms sind die Anerkennungs- und Qualifizierungsberatung, Qualifizierungsmaßnahmen im Kontext des Anerkennungsgesetzes und die interkulturelle Kompetenzentwicklung z. B. in Jobcentern, kommunalen Verwaltungen oder kleinen und mittleren Unternehmen (Förderprogramm IQ 2016). In den Erstanlaufstellen, die im Rahmen des vom BMAS, BMBF und der BA getragenen Programms gefördert werden, werden Erstinformationen für jene Personen bereitgestellt, die an einer Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation interessiert sind (BIBB 2017c). Im Zeitraum zwischen dem 1. August 2012 und dem 31. Dezember 2016 sind 103.581 Personen von IQ-Anlaufstellen beraten worden. Da viele Interessierte mehrere Beratungskontakte hatten, liegt die Beratungsleistung mit insgesamt 165.853 Beratungskontakten noch weit darüber. Im Jahr 2016 wurden 41.325 Personen beraten. Die Zahl der Beratungen ist damit im Vergleich zu 2015 deutlich gestiegen (1. August 2012 bis 31. Dezember 2015: Beratung von 62.256 Personen). Die meisten Anerkennungsverfahren wurden zwischen 2012 und 2016 für die Berufe Lehrerin bzw. Lehrer (10,1 %) und Ingenieurin bzw. Ingenieur (9,6 %) angestrebt. Insgesamt verfügte über ein Drittel aller Ratsuchenden über Abschlüsse, die in Syrien

(16,7 %), in Polen (8,8 %), in der Russischen Föderation (8,3 %) oder in der Ukraine (5,4 %) erworben wurden (BIBB 2017c).

Änderung der Beschäftigungsverordnung für Staatsangehörige der Westbalkanstaaten

Seit dem 01. Januar 2016 und befristet bis Ende 2020 können Staatsangehörige aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien leichter eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit erhalten (§ 26 Abs. 2 BeschV). Mit Zustimmung der BA, die auch eine Vorrangprüfung vornimmt, kann nun jede Beschäftigung aufgenommen werden, unabhängig davon, ob die betreffenden Personen eine Berufsausbildung absolviert haben oder Deutschkenntnisse vorweisen können. Voraussetzung ist allerdings, dass vor der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis bereits ein konkretes Arbeitsplatzangebot in Deutschland vorliegt (Burkert/Haase 2017: 2). Voraussetzung ist weiterhin, dass der Antrag bei der zuständigen deutschen Auslandsvertretung im Herkunftsland gestellt wird und dass Antragstellende in den 24 Monaten vor der Beantragung keine Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Deutschland bezogen haben. Ausnahmen hierfür gelten durch eine Übergangsregelung für Personen, die zwischen dem 1. Januar 2015 und dem 24. Oktober 2015 einen Asylantrag gestellt haben und nach dem 24. Oktober 2015 unverzüglich aus Deutschland ausgereist sind.

Die Regelung war eine Reaktion auf die hohen Zahlen an Schutzsuchenden aus den Westbalkanstaaten bei gleichzeitig geringer Schutzquote und sollte die Asyl- von der Erwerbsmigration entkoppeln (Bundesrat 2015a: 11; Eckendorff/Stock 2016: 23). Im Jahr 2016 wurden von der Bundesagentur für Arbeit 42.546 Zustimmungen erteilt und es ergingen 11.037 Ablehnungen an Antragstellende aus den Westbalkanstaaten. Im gleichen Zeitraum wurden 18.806 Visa für eine Beschäftigung nach § 26 Abs. 2 BeschV erteilt; 4.903 Visumsanträge wurden abgelehnt (Deutscher Bundestag 2017e: 2, 13).

Vorschlag der SPD-Fraktion für ein Einwanderungsgesetz

Am 07. November 2016 legte die SPD-Bundestagsfraktion einen Vorschlag für ein Einwanderungsgesetz vor. Nach dem Vorschlag soll die Erwerbsmigration von Drittstaatsangehörigen maßgeblich über ein Punktesystem nach kanadischem Vorbild erfolgen. Hierzu soll der Bundestag eine jährliche Quote festlegen, die sich an den arbeitsmarktpolitischen Bedürfnissen orientiert (SPD Bundestagsfraktion 2016). Die Erwerbsmigration soll von der Asylzuwanderung strikt getrennt bleiben. Entsprechend besteht nach dem Vorschlag keine Möglichkeit für Asylantragstellende, in ein Einwanderungsverfahren zu wechseln. Diese Trennung wurde unter

11 Vgl. <http://www.make-it-in-germany.com/de/fuer-fachkraefte/ueber-das-portal/kontakt/hotline> (08.02.2017).

anderem von Bündnis 90/Die Grünen kritisiert, von der mitregierenden CDU hingegen begrüßt (Steffen 2016).

3.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Änderung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes

Das BQFG ist am 22. Dezember 2015 gemäß den Vorgaben der EU-Berufsanerkenntnisrichtlinie (RL 2013/55/EU)¹² geändert worden. Die Änderung trat zum 18. Januar 2016 in Kraft, gleichzeitig wurden auch die entsprechenden Anerkennungsgesetze der Bundesländer geändert (BMBF 2016: 14). Dabei wurde zum einen das Spektrum von Qualifikationsnachweisen, die anerkannt werden können (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 und § 9 Abs. 2 Nr. 3 BQFG),¹³ erweitert, zum anderen wurde ein Rechtsanspruch auf einen schnelleren Zugang zu einer im Zuge des Anerkennungsverfahrens notwendigen Eignungsprüfung eingeführt. Diese muss nunmehr innerhalb von sechs Monaten erfolgen (§ 11 Abs. 4 BQFG). Daneben bedeuten die Änderungen vor allem Vereinfachungen und Verbesserungen für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger (BMBF 2016: 5).

Im Januar 2016 wurde außerdem die länderübergreifende ‚Gutachtenstelle für Gesundheitsberufe‘ eingerichtet, die die Einheitlichkeit in den Anerkennungsverfahren der Bundesländer erhöhen soll (BMBF 2016: 5).

Umsetzung der EU-Saisonarbeitnehmerrichtlinie

Das ‚Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration‘ wurde am 9. März 2017 durch den Bundestag verabschiedet, am 31. März 2017 stimmte der Bundesrat zu (Deutscher Bundestag 2017f: 22249; Bundesrat 2017b: 174). Damit wird unter anderem die EU-Saisonarbeitnehmerrichtlinie (RL 2014/36/EU)¹⁴ umgesetzt, wofür die Frist am 30. September 2016 ablief. Die Umsetzung der Richtlinie betrifft die Einreise und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen für eine Dauer von bis zu sechs Monaten (Bundesrat 2017c: 1). Hierfür ist die Zustimmung der BA erforderlich, die

nach Inkrafttreten auch bedarfsabhängig Zulassungszahlen festlegen kann (Bundesrat 2017c: 61). Die Voraussetzungen und das Verfahren zur Erteilung einer entsprechenden Arbeitserlaubnis werden vom BMAS durch Rechtsverordnung festgelegt (Bundesrat 2017c: 21). Bisher bildeten Absprachen zwischen der BA und den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer die Grundlage für die Saisonbeschäftigung von Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürgern (BMI/BAMF 2015: 47). Diese betrafen jedoch seit 1993 ausschließlich Staaten, die nunmehr Mitgliedstaaten der EU sind und deren Staatsangehörige nun vollumfänglich von der Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch machen können (vgl. BMI/BAMF 2014: 190).

Umsetzung der EU-Richtlinie zum unternehmensinternen Transfer

Mit demselben Gesetz zur Umsetzung der Saisonarbeitnehmerrichtlinie (s. o.) wird auch die Richtlinie zum unternehmensinternen Transfer bzw. ICT-Richtlinie (RL 2014/66/EU)¹⁵ umgesetzt, wofür die Frist am 29. November 2016 ablief. Das Gesetz sieht unter anderem eine Ergänzung der bisherigen Regelungen¹⁶ durch die Einführung der ICT-Karte als neuen Aufenthaltstitel vor, der zum Zweck eines unternehmensinternen Transfers von über 90 Tagen Dauer erteilt werden soll (Bundesrat 2017c: 49ff). Daneben ermöglicht die Neuerung auch den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die sich bereits im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten. Für diese kann zum einen zukünftig für einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen eine ‚Mobiler-ICT-Karte‘ erteilt werden (Bundesrat 2017c: 2). Zum anderen ist der Aufenthalt und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in Deutschland nach den Bestimmungen der ICT-Richtlinie für einen Zeitraum von bis zu 90 Tagen auch ohne deutschen Aufenthaltstitel möglich, wenn die Betroffenen über einen Aufenthaltstitel eines anderen Mitgliedstaats zum Zweck des unternehmensinternen Transfers verfügen. Inhaberinnen und Inhaber der beiden ICT-Karten haben das Recht auf Ehe- und Lebenspartner nachzug, ohne dass die Ehegatten oder Lebenspartner hierfür einfache deutsche Sprachkenntnisse nachweisen müssen (Bundesrat 2017c: 60).

12 Richtlinie 2013/55/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“).

13 In der Neufassung ist nicht mehr nur von „Befähigungsnachweisen“ oder „Berufserfahrung“ die Rede, sondern zugleich von „sonstigen nachgewiesenen einschlägigen Qualifikationen“.

14 Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer.

15 Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers.

16 Bislang können Ausländerinnen und Ausländer im Rahmen eines Personalaustausches (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 BeschV) oder als Führungskräfte, leitende Angestellte bzw. Spezialisten (§ 18 AufenthG i. V. m. § 4 BeschV) in Deutschland erwerbstätig sein (Bundesrat 2017c: 28; BMI/BAMF 2016: 60ff).

Mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration wird auch die Richtlinie zum Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit bzw. REST-Richtlinie (RL (EU) 2016/801)¹⁷ umgesetzt, wofür die Frist am 23. Mai 2018 abläuft (siehe hierzu Kap. 3.3.3).

3.2 Familienzusammenführung

3.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Artikel 6 des Grundgesetzes sieht einen besonderen Schutz der Ehe und Familie vor. Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (Artikel 8) und die Allgemeine Menschenrechtserklärung (Artikel 16) bekräftigen diesen besonderen Schutz- und Achtungsstatus.¹⁸ Im Jahr 2003 wurde zudem die EU-Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG)¹⁹ verabschiedet, die seither den EU-weiten Rechtsrahmen für den Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen zu Drittstaatsangehörigen und zu den Staatsangehörigen des jeweiligen Mitgliedstaates regelt. Die nationalen Vorgaben zum Familiennachzug zu Deutschen und Drittstaatsangehörigen sind wiederum in den §§ 27–36 des Aufenthaltsgesetzes festgelegt. Die gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaft ist dabei der Ehe in Fragen des Familiennachzugs weitestgehend gleichgestellt (§ 27 Abs. 2 AufenthG). Der Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen zu EU-Bürgerinnen und -Bürgern ist EU-rechtlich im Freizügigkeitsgesetz/EU (FreizügG/EU) geregelt und nicht Teil dieses Berichts. Das Recht auf Familiennachzug bezieht sich grundsätzlich auf die Kernfamilie, also Ehe- und Lebenspartner sowie minderjährige ledige Kinder, die zu ihren Eltern nachziehen und Eltern, die zu ihren unbegleiteten minderjährigen Kindern nachziehen. Ausnahmsweise können unter bestimmten Voraussetzungen auch sonstige Familienangehörige nachziehen (§ 36 Abs. 2 AufenthG).

Sofern kein privilegiertes Familiennachzugsrecht besteht, bei dem von bestimmten Voraussetzungen abgesehen wird

bzw. werden kann (wie u. a. für anerkannte Schutzberechtigte), müssen in der Regel bestimmte Bedingungen für den Familiennachzug erfüllt sein (u. a. müssen ausreichender Wohnraum zur Verfügung stehen und der Lebensunterhalt gesichert sein, § 29 AufenthG). Seit September 2007 müssen nachziehende Ehe- und Lebenspartner von in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen und Deutschen vor der Einreise zudem in der Regel einfache Deutschkenntnisse nachweisen (§ 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AufenthG). Beim Nachzug zu Personen aus bestimmten Ländern wird auf den Nachweis von Sprachkenntnissen verzichtet (bspw. Australien, Japan und die USA); gleiches gilt beim Nachzug zu in Deutschland aufenthaltsberechtigten Personen, die Inhaberinnen und Inhaber bestimmter Aufenthaltstitel sind, wie dem Daueraufenthalt-EU oder der Blauen Karte EU. Des Weiteren kann von der Sprachvoraussetzung abgesehen werden, „wenn es dem Ehe- oder Lebenspartner auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalls nicht möglich oder nicht zumutbar ist, vor der Einreise Bemühungen zum Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache zu unternehmen“ (§ 30 Abs. 1 Satz Nr. 6 AufenthG).

Ein Familiennachzug wird unter bestimmten Voraussetzungen nicht zugelassen, beispielsweise wenn feststeht, dass es sich um eine Schein- oder Zwangsehe bzw. Schein- oder Zwangspartnerschaft handelt oder wenn mindestens ein Ehepartner das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (§ 27 AufenthG).

3.2.2 Nationale Entwicklungen

Temporäre Einschränkung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Seit August 2015 genießen subsidiär Schutzberechtigte einen privilegierten Zugang zum Familiennachzug, wie er auch für Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge gilt (§ 29 Abs. 2 Satz 1 AufenthG). Bei diesen Personengruppen kann von bestimmten Voraussetzungen wie z. B. der Lebensunterhaltsicherung abgesehen werden; in einigen Fällen ist von den Voraussetzungen abzusehen (§ 29 Abs. 2 S. 1 AufenthG). Mit dem ‚Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren‘ (Asylpaket II), das am 17. März 2016 in Kraft trat, wurde der Familiennachzug allerdings für jene subsidiär Schutzberechtigten eingeschränkt, die nach dem 17. März 2016 eine Aufenthaltserlaubnis für subsidiär Schutzberechtigte erhalten. Bei ihnen wird der Familiennachzug bis zum 16. März 2018 ausgesetzt (§ 104 Abs. 13 AufenthG). Anschließend tritt das privilegierte Familiennachzugsrecht automatisch wieder in Kraft (vgl. EMN/BAMF 2016a: 25). Die Dreimonatsfrist, innerhalb der ein erleichterter Nachzug zu subsidiär Schutzberechtigten gilt, beginnt am 16. März 2018.

¹⁷ Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit.

¹⁸ Die Ausführungen zum Hintergrund und allgemeinen Kontext dieses Kapitels sind in weiten Teilen an die Ausführungen in Grote 2017: 3ff, 32ff angelehnt.

¹⁹ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung. Die Richtlinie gilt nicht für Dänemark, Großbritannien und Irland.

Die zweijährige Nachzugsbeschränkung bezieht sich grundsätzlich auf jedweden Familiennachzug (Deutscher Bundestag 2016a: 3). In besonders gelagerten Fällen kann unabhängig von der Aussetzung des Familiennachzugs eine humanitäre Aufnahme aus dringenden humanitären Gründen erfolgen, § 22 Satz 1 AufenthG. Diese Vorschrift wurde bisher nur in wirklichen Ausnahmefällen in Erwägung gezogen.

Sowohl die Aussetzung im Allgemeinen als auch die Anwendung der Aufnahme aus dringenden humanitären Gründen im Speziellen wurden in der Folge weiter diskutiert. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund befürwortete die Aussetzung als wichtige Entlastung für die Kommunen und „dringend notwendige Zeit, um die erforderlichen Aufnahme- und Integrationsmaßnahmen [...] treffen zu können“ (DStGB 2017: 1ff). Einzelne Rechtsexpertinnen und -experten verwiesen darauf, dass weder völker- noch unionsrechtlich ein Individualanspruch auf Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte abgeleitet werden könne (Hailbronner 2017: 2ff). Hingegen kritisierten unter anderem Wohlfahrtsverbände und der Deutsche Anwaltverein (DAV 2017: 3ff), dass die Regelung in der Praxis zu „humanitären Härten“ (Diakonie 2017: 1f.) und „großer Verzweiflung und psychisch sehr belastenden Situationen“ bei den Betroffenen führe (AWO 2017: 1ff; vgl. auch BumF 2016a). Die Vertretung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Deutschland kritisierte wiederum, dass bis Anfang 2017 „fast kein Gebrauch“ von den Aufnahmemöglichkeiten aus dringenden humanitären Gründen gemacht worden sei (UNHCR 2017: 1ff). Im Herbst 2016 brachten die Oppositionsparteien Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke jeweils Gesetzesentwürfe bzw. Anträge zur Zurücknahme der Einschränkung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte ein (Deutscher Bundestag 2016c; Deutscher Bundestag 2016d).

Überlastung deutscher Auslandsvertretungen bei Visaerteilungen zum Zweck des Familiennachzugs in Krisenregionen

Der Anstieg der Anträge auf Familiennachzug von Schutzberechtigten in Deutschland stellt die Auslandsvertretungen vor allem in den Nachbarländern Syriens vor Herausforderungen. Die dortigen personellen Kapazitäten reichen trotz zahlreicher Maßnahmen zur Beschleunigung der Antragsbearbeitung bisher nicht zur zeitnahen Bearbeitung aller Anträge aus, so dass an einzelnen Auslandsvertretungen zwischenzeitlich Wartefristen zur Antragstellung von mehr als 10 Monaten entstanden. Diesem Antragsstau wird versucht mit weiteren Personalaufstockungen, infrastrukturellen Maßnahmen und Verfahrenserleichterungen zu begegnen; am Generalkonsulat Istanbul wurde beispielsweise

eine zweite Visastelle eröffnet, in der ausschließlich syrische Anträge bearbeitet werden. Auch in den Generalkonsulaten Erbil, Ankara und Beirut wurden die räumlichen Kapazitäten ausgeweitet, so dass mehr Beschäftigte insbesondere zur Bearbeitung der Visumanträge auf Familiennachzug eingesetzt werden konnten (Deutscher Bundestag 2016e: 16). Zudem wurde mit der International Organisation for Migration (IOM) ein Family Assistance Program vereinbart (siehe Kap. 3.2.3).

Verlagerung einzelner Arbeitsschritte im Visumverfahren nach Deutschland

Seit Anfang Februar 2016 wurden in einem Pilotprojekt Anträge auf erweiterten Familiennachzug von der Botschaft Beirut zur Bearbeitung nach Deutschland übermittelt. Ab Juli 2016 wurde ein neuer Posten im Auswärtigen Amt geschaffen, der sich allein mit der Bearbeitung der übermittelten Anträge befasst (Deutscher Bundestag 2016e: 19). Im Rahmen des Pilotprojektes wurden über 100 Visumanträge entschieden. „Die entschiedenen Anträge betrafen Nachzugsfälle von sonstigen Familienangehörigen syrischer Flüchtlinge, denen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann, wenn es zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist. In diesen Fällen ist eine komplexe und zeitintensive Einzelfallprüfung individueller Lebensumstände erforderlich. Hier hat die Bearbeitung in der Zentrale zu einer spürbaren Entlastung geführt. Eine Ausweitung der Bearbeitung von Anträgen auf Familiennachzug an anderen Dienstorten ist beabsichtigt“ (Deutscher Bundestag 2016f: 10).

3.2.3 Entwicklungen mit internationalem Bezug

Familienunterstützungsprogramm

Seit Juni 2016 finanziert das Auswärtige Amt ein Familienunterstützungsprogramm (FAP) unter Leitung von IOM für syrische Familien, die in Istanbul, Gaziantep und Beirut einen Antrag auf Familiennachzug nach Deutschland gestellt haben oder stellen möchten. Begründet wird die Einrichtung der drei „Servicezentren“ damit, „dass eine Mehrzahl der syrischen Familien schlecht informiert und unvorbereitet zu ihren langerwarteten Terminen zur Antragstellung erscheint. Viele reichen unvollständige Anträge ein, bei denen dringend erforderliche Unterlagen fehlen. Dies führt zu unerwünschten Verzögerungen. IOM bietet eine umfassende Unterstützung an, um sicherzustellen, dass Antragsunterlagen bereits vor dem Termin vollständig sind“ (IOM 2016: 2). Die Eröffnung eines Zentrums in Erbil ist für 2017 in Planung (Die deutschen Auslandsvertretungen in der Türkei 2017).

3.3 Studium und Forschung

3.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Studium

Ausländische Studierende benötigen vor der Einreise nach Deutschland ein nationales Visum. Davon ausgenommen sind neben Studierenden aus den EU-Staaten auch Studierende aus Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, Neuseeland, den USA (§ 41 Abs. 1 Aufenthaltverordnung (AufenthV)) sowie Andorra, Brasilien, El Salvador, Honduras, Monaco und San Marino (§ 41 Abs. 2 AufenthV)). Die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck des Studiums können Personen aus den genannten Staaten nach ihrer Einreise in Deutschland bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragen. Studierende aus Drittstaaten müssen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken (§ 16 Abs. 1 AufenthG) erfüllen. Im Regelfall sind das der Zulassungsbescheid²⁰ einer anerkannten deutschen Hochschule sowie der Nachweis darüber, dass das erste Studienjahr finanziell abgesichert ist und ein ausreichender Krankenversicherungsschutz vorliegt. Für die Zulassung an einer deutschen Hochschule wird in der Regel ein Nachweis über vorhandene Kenntnisse der Unterrichtssprache verlangt (Mayer et al. 2012: 24-28).

Nach dem erfolgreichen Studienabschluss dürfen sich Studierende auf Grundlage von § 16 Abs. 4 AufenthG bis zu 18 Monate zur Suche nach einer dem Studium entsprechenden Arbeitsstelle in Deutschland aufhalten und – sofern die Suche erfolgreich verläuft – in einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken wechseln (bspw. §§ 18 oder 19a AufenthG).

Forschung

Rechtsgrundlage für die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu Forschungszwecken ist seit August 2007 § 20 AufenthG, mit dem die sogenannte EU-Forscherrichtlinie (RL 2005/71/EG)²¹ umgesetzt wurde. Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken ist eine wirksam abgeschlossene Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer vom BAMF akkreditierten Forschungseinrichtung.

Die Aufenthaltserlaubnis ist nicht an das durchzuführende Forschungsvorhaben gekoppelt und erlaubt Forschenden darüber hinaus auch Lehrtätigkeiten (§ 20 Abs. 6 AufenthG). Das Visum für eine Aufenthaltserlaubnis zu Forschungszwecken wird in der Regel in einem beschleunigten Verfahren erteilt. Ehe- und Lebenspartner von Forschenden sind zur Erwerbstätigkeit berechtigt (§ 27 Abs. 5 AufenthG).

Neben der Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG werden Forschungstätigkeiten auch (und überwiegend) im Rahmen eines Aufenthalts auf Grundlage der §§ 16, 18, 19 oder 21 AufenthG ausgeübt (vgl. Klingert/Block 2013), seit dem 1. August 2012 auch auf Basis einer Blauen Karte EU gemäß § 19a AufenthG (Beirat für Forschungsmigration 2013: 22).

3.3.2 Nationale Entwicklungen

Statistik

Die Zahl der an deutschen Hochschulen immatrikulierten ausländischen Studierenden ist in den letzten Jahren stetig gestiegen: Waren im Wintersemester 2014/15 321.569 ausländische Studierende (Bildungsinländer und -ausländer) an deutschen Hochschulen eingeschrieben, waren es im Wintersemester 2015/16 bereits 340.305, von denen wiederum knapp die Hälfte (166.382) weiblich war (StBA 2016b: 14). Laut Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen soll die Zahl bis 2020 auf 350.000 erhöht werden (CDU/CSU/SPD 2013: 29).

Am 31. Dezember 2016 hielten sich nach vorläufigen Angaben des AZR insgesamt 1.022 Forschende auf Grundlage von § 20 Abs. 1 AufenthG im Land auf, davon waren 274 im Jahr 2016 nach Deutschland eingereist.

Gesetzentwurf zu Studiengebühren für ausländische Studierende in Baden-Württemberg

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hat am 17. November 2016 einen Gesetzesentwurf veröffentlicht, der vorsieht, dass drittstaatsangehörige Studierende künftig Studiengebühren von 1.500 Euro pro Semester zahlen sollen. Dies soll nicht für Drittstaatsangehörige gelten, die in Deutschland einen Schulabschluss erworben haben (Bildungsinländer). Ziel der Regelung ist es, zusätzlich strukturelle Mehreinnahmen für den Landeshaushalt und die Hochschulbildung zu erzielen. Ein Teil der Einnahmen soll „unmittelbar für die Betreuung und die Förderung der sonstigen Belange der Internationalen Studierenden eingesetzt werden“ (Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg 2016: 2, 6).

20 Wer noch auf den Zulassungsbescheid wartet oder eine Aufnahmeprüfung machen muss, hat die Möglichkeit, ein Studienbewerbervisum zu beantragen. In Deutschland angekommen, muss das Visum dann bei der Ausländerbehörde am Studienort vorgelegt werden, die es in eine Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken umwandelt.

21 Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12. Oktober 2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung.

3.3.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

REST Richtlinie

Die sogenannte REST-Richtlinie (RL 2016/801/EU)²² betrifft die Einreise und den Aufenthalt von Forschenden, Studierenden, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Teilnehmenden am Europäischen Freiwilligendienst. Der die Richtlinie umsetzende Gesetzesentwurf der Bundesregierung wurde am 09. März 2017 von Bundestag verabschiedet, der Bundesrat stimmte am 31. März 2017 zu (Deutscher Bundestag 2017f: 22249; Bundesrat 2017b: 174). Er sieht sowohl Änderungen als auch neue Regelungen im Aufenthaltsgesetz vor (Bundesrat 2017c).

Zu den Änderungen zählt der Rechtsanspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels zu Studienzwecken bei Erfüllung der Voraussetzungen. Auch auf die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitssuche nach Studienabschluss soll künftig ein Rechtsanspruch bestehen (Bundesrat 2017c: 29, 43). Zudem ist bei Erfüllung der Voraussetzungen ein Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu sechs Monaten für ein studienfachbezogenes Praktikum ohne Beteiligung der BA vorgesehen. Hierfür müssen die Praktikantinnen und Praktikanten entweder ein Hochschulstudium absolvieren oder innerhalb der letzten zwei Jahre eines abgeschlossen haben. Für Studierende und Forschende, die sich in einem anderen EU-Staat aufhalten, werden vorübergehende Aufenthalte zu Forschungs- und Studienzwecken in Deutschland erleichtert; gleiches gilt für Drittstaatsangehörige mit Aufenthalt in Deutschland, die sich vorübergehend in einem anderen EU-Staat (außer Großbritannien, Irland und Dänemark) aufhalten (beispielsweise im Rahmen des Programms ERASMUS+; Bundesrat 2017c: 29). Mobile Forschende sollen für den kurzfristigen Aufenthalt außerdem das Recht auf den Nachzug von Ehe- und Lebenspartnern bekommen (Bundesrat 2017c: 60). Darüber hinaus gibt es künftig für Drittstaatsangehörige eine zusätzliche Möglichkeit, eine Aufenthaltserlaubnis für die Teilnahme am Europäischen Freiwilligendienst zu erhalten.

Bei einem Studienabbruch soll künftig der Wechsel in eine Berufsausbildung (und die entsprechende Aufenthaltserlaubnis) möglich sein, wenn diese für einen von der BA festgelegten Engpassberuf ausbildet (Bundesrat 2017c: 43).²³

22 Richtlinie (EU) 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit (Neufassung).

23 Die sog. Positivliste der BA, in der die aktuellen Engpassberufe aufgelistet werden, findet sich unter: <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/>

3.4 Sonstige legale Migration

3.4.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Neben der Migration aus humanitären Gründen, zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken sowie zu Zwecken der Familienzusammenführung bestehen auch für jüdische Einwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion und für deutsche Spätaussiedlerinnen und -aussiedler Wege für eine Zuwanderung nach Deutschland.

Jüdische Einwanderer

Seit 1990 nimmt Deutschland jüdische Einwanderer und ihre Familienangehörigen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion auf.²⁴ Dabei soll die Integration der Einwanderer sowohl in die jüdischen Gemeinden als auch in die weitere deutsche Gesellschaft gefördert werden, weshalb bestimmte Aufnahmeveraussetzungen erfüllt sein müssen, zu denen unter anderem der Nachweis über die Abstammung von einem jüdischen Eltern- oder Großeltern- teil, Grundkenntnisse der deutschen Sprache (Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER)) und die Aufnahmemöglichkeit in einer jüdischen Gemeinde gehören (BAMF 2015a: 2). Ausnahmeregelungen bestehen für Opfer des Nationalsozialismus. Diese sind von der ansonsten verpflichtenden ‚Integrationsprognose‘ ebenso ausgenommen wie vom Nachweis von Deutschkenntnissen. Familienangehörige von Antragstellenden können ebenfalls aufgenommen werden. Die Rechtsgrundlage für die Aufnahme jüdischer Einwanderer ist § 23 Abs. 2 i. V. m. § 75 Nr. 8 AufenthG und der Anordnung des BMI vom 24. Mai 2007 in ihrer aktuellen Fassung vom 21. Mai 2015. § 23 Abs. 2 AufenthG gestattet es dem BMI unter Beteiligung der obersten Landesbehörden, Drittstaatsangehörige aus einem besonderen politischen Interesse aufzunehmen.

Seit Beginn der statistischen Erfassung im Jahr 1993 sind insgesamt 207.223 jüdische Einwanderer einschließlich ihrer Familienangehörigen im geordneten Verfahren nach Deutschland eingereist (Stand: Dezember 2016). Hinzu kommen 8.535 Personen, die vor Beginn der Statistik bzw. außerhalb des geordneten Verfahrens bis zum Stichtag 10. November 1991 einen Antrag gestellt hatten. Somit sind bis 2016 in diesem Verfahren insgesamt rund 215.800 Personen in die Bundesrepublik eingereist.

[ArbeitundBeruf/ArbeitsJobsuche/ArbeitsDeutschland/Arbeitsmarktzulassung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI779131](https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/ArbeitundBeruf/ArbeitsJobsuche/ArbeitsDeutschland/Arbeitsmarktzulassung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI779131) (24.02.2017).

24 Vgl. Beschluss des Ministerrats der DDR vom 11.07.1990, Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 09.01.1991.

Spätaussiedlerinnen und -aussiedler

Die Aufnahme von Spätaussiedlerinnen und -aussiedlern²⁵ ist im Bundesvertriebenengesetz (BVFG)²⁶ geregelt. Das Aufnahmeverfahren wird vom Bundesverwaltungsamt (BVA) durchgeführt, Anträge werden in den Herkunftsländern gestellt und erst der Aufnahmebescheid berechtigt zur Einreise (BVA 2017a). Mit der Anerkennung als Spätaussiedlerin bzw. -aussiedler wird automatisch die deutsche Staatsangehörigkeit erteilt (vgl. § 7 Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) i. V. m. § 15 Abs. 1 BVFG). Voraussetzung für die Aufnahme ist die „deutsche Volkszugehörigkeit“ der Antragstellenden (§ 6 Abs. 1 BVFG). Diese ist gegeben für Personen, die von mindestens einem Elternteil mit deutscher Staatsangehörigkeit oder „deutscher Volkszugehörigkeit“ abstammen und sich durch eine entsprechende Nationalitätserklärung (z. B. Personenstandsurkunden) oder auf andere Weise²⁷ zum „deutschen Volkstum“ bekennen. Antragstellende müssen ferner in der Lage sein, ein einfaches Gespräch auf Deutsch zu führen (§ 6 Abs. 2 BVFG). Antragstellende aus anderen Staaten als der ehemaligen Sowjetunion (einschließlich Estland, Lettland oder Litauen) müssen zusätzlich nachweisen, dass sie aufgrund ihrer „deutschen Volkszugehörigkeit“ Benachteiligungen oder Nachwirkungen früherer Benachteiligungen unterlagen (§ 4 Abs. 2 BVFG). Auf Antrag können auch Ehe- und Lebenspartner und Kinder von Spätaussiedlerinnen und -aussiedlern aufgenommen werden, sofern sie mindestens über Deutschkenntnisse auf dem Niveau A1 GER verfügen (§ 27 Abs. 1 BVFG).

Nach der Einreise besteht Anspruch auf kostenlose Teilnahme an einem Integrationskurs (§ 9 Abs. 1 BVFG). Ferner bietet das BAMF seit 2006 mit ‚Identität und Integration PLUS‘ ein spezielles Förderangebot für Spätaussiedlerinnen und -aussiedler, das an den regulären Integrationskurs anschließt (BAMF 2016a).

Seit 1950 sind mehr als 4,5 Millionen (Spät-)Aussiedlerinnen und -aussiedler einschließlich ihrer Familienangehörigen in Deutschland aufgenommen worden. Sie bilden eine der größten Einwanderergruppen im Land, was vor allem auf die hohen Zuzugszahlen während der 1990er Jahre zurückzuführen ist. Während im Jahr 1990 noch 397.073 Personen nach Deutschland kamen, ging ihre Zahl in den Folgejahren stark zurück. Ein vorläufiger Tiefpunkt der Einwanderungen

war 2012 mit 1.817 Personen erreicht (Worbs et al. 2013). Seit 2013 sind die Zahlen auch im Rahmen einer Gesetzesänderung, die Erleichterungen bei den Voraussetzungen mit sich brachte, wieder gestiegen.

3.4.2 Nationale Entwicklungen

Jüdische Einwanderer

Im Jahr 2016 kamen 688 jüdische Einwanderer aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland (2015: 378)²⁸. Der Anstieg ist unter anderem mit den Kampfhandlungen in der Ostukraine zu erklären. Insgesamt ist die Zahl der in Deutschland aufgenommenen jüdischen Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion seit dem Jahr 2002 allerdings stark rückläufig.²⁹ So kamen im Jahr 2002 noch 19.262 jüdische Personen und ihre Familienangehörigen aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion nach Deutschland.

Aufgrund des auch 2016 andauernden Konflikts in der Ostukraine wurde für jüdische Einwanderer aus den Bezirken Lugansk und Donezk eine erleichterte Aufnahmezusage erteilt. Sie können auch ohne den grundsätzlich zu erbringenden Sprachnachweis (Niveau A1 GER) nach Deutschland kommen, sofern alle anderen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Sprachnachweis ist nach der Übersiedlung nach Deutschland innerhalb von 12 Monaten bei der für den Wohnort zuständigen Ausländerbehörde vorzulegen. Die entsprechende Anordnung durch das BMI trat im Einvernehmen mit den Bundesländern am 13. Januar 2015 in Kraft. Anträge aus der Ukraine werden zudem vom BAMF seit 2015 bevorzugt bearbeitet (Deutsche Botschaft Kiew 2017).

Spätaussiedlerinnen und -aussiedler

2016 wurden 6.588 neue Spätaussiedlerinnen und -aussiedler registriert, was eine Steigerung um 470 im Vergleich zum Vorjahr darstellt (2015: 6.118). Davon kamen 6.572 aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, 9 Personen aus Polen und 7 Personen aus Rumänien (BVA 2017b: 3). Die Zahl der gestellten Anträge hat sich im Vergleich zu 2015 jedoch deutlich reduziert, von 18.011 Anträgen 2015 auf 13.677 Anträge 2016 (BVA 2017b: 8).

25 Bis Ende 1992 zugewanderte Personen werden als Aussiedlerinnen und Aussiedler bezeichnet, alle danach gekommenen als Spätaussiedlerinnen und -aussiedler. Grundlage dieser Unterscheidung ist das Kriegsfolgenbereinigungsgesetz (KfbG).

26 Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge.

27 Insbesondere durch den Nachweis deutscher Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 GER oder familiär vermittelter Deutschkenntnisse.

28 Für 2015 ist die Zahl der Einreisen aufgrund unzureichender Meldungen durch die Bundesländer etwas zu niedrig ausgewiesen (BMI/BAMF 2016: 99).

29 Eine Ausnahme bildet lediglich das Jahr 2007.

Auch hier gelten seit Mitte 2014 Erleichterungen im Aufnahmeverfahren für Antragstellende aus der Ostukraine (EMN/BAMF 2016a: 28f.)

3.5 Staatsangehörigkeit und Einbürgerung

3.5.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Am 1. Januar 2000 wurde die Regelung über den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nach dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) um das Geburtsortsprinzip (*ius soli*) ergänzt. Seither erwerben in Deutschland geborene Kinder, deren beide Elternteile ausländische Staatsangehörige sind, bereits mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, sofern sich mindestens ein Elternteil seit acht Jahren rechtmäßig und gewöhnlich in Deutschland aufhält und über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügt. Diese Form des Staatsangehörigkeitserwerbs war bis zum 20. Dezember 2014 generell mit einer Optionspflicht verknüpft: Gemäß § 29 StAG mussten sich diese Kinder nach dem Erreichen der Volljährigkeit und einem entsprechenden Hinweis der zuständigen Behörde bis zur Vollendung ihres 23. Lebensjahres zwischen der deutschen und der im Regelfall über ihre Eltern erworbenen ausländischen Staatsangehörigkeit entscheiden. Das Gleiche galt auch für nach dem 1. Januar 1990 geborene Kinder, die gemäß einer Übergangsregelung (§ 40b StAG) über einen im Jahr 2000 gestellten Antrag ihrer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung unter den Voraussetzungen des *ius soli* erworben haben.³⁰ Mit der 2014 erfolgten gesetzlichen Neuregelung gilt die Optionspflicht nicht mehr für in Deutschland aufgewachsene *Ius soli*-Kinder. Diese können die durch Geburt erworbenen Staatsangehörigkeiten dauerhaft behalten (§ 29 StAG). In Deutschland aufgewachsen ist, wer (vor dem 21. Lebensjahr) mindestens acht Jahre in Deutschland gelebt hat, hier mindestens sechs Jahre zur Schule gegangen ist und/oder hier einen Schulabschluss oder eine Berufsausbildung erworben hat. Trotz der Tatsache, dass der Großteil der bislang optionspflichtigen Personen damit künftig beide Staatsangehörigkeiten behalten kann, gilt der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit im deutschen Recht weiter.

Ausländische Staatsangehörige, die bereits seit längerer Zeit rechtmäßig in Deutschland leben, können die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung erwerben. Für einen Einbürgerungsanspruch muss eine Reihe von Bedingungen erfüllt sein. Dazu gehören ein Aufenthaltstitel, der zumindest eine Daueraufhaltungsperspektive ermöglicht, sowie acht Jahre rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt in

Deutschland (nach erfolgreicher Integrationskursteilnahme sieben Jahre, bei Sprachkenntnissen ab dem Niveau B2 GER sechs Jahre), die Sicherung des Lebensunterhaltes aus eigener Kraft (Ausnahme: Die Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch ist vom Ausländer nicht zu vertreten) sowie keine Verurteilungen aufgrund von Straftaten (§ 10 Abs. 1 StAG). Die Einbürgerung setzt weiterhin ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache voraus (Niveau B1 GER). Seit 1. September 2008 müssen Einbürgerungswillige zudem Kenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland in einem bundeseinheitlichen Einbürgerungstest nachweisen (§ 10 Abs. 1 Nr. 7 StAG). Ausgenommen hiervon sind Personen mit deutschem Schulabschluss (BMI 2015: 15). Wegen des Grundsatzes der Vermeidung von Mehrstaatigkeit muss auch bei der Einbürgerung im Regelfall die bisherige Staatsangehörigkeit aufgegeben werden (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG), allerdings bestehen Ausnahmeregelungen, wenn die bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgegeben werden kann (§ 12 Abs. 1 StAG). Staatsangehörige eines anderen EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz haben generell die Möglichkeit, ihre bisherige Staatsangehörigkeit beizubehalten (§ 12 Abs. 2 StAG).

3.5.2 Nationale Entwicklungen

Statistik

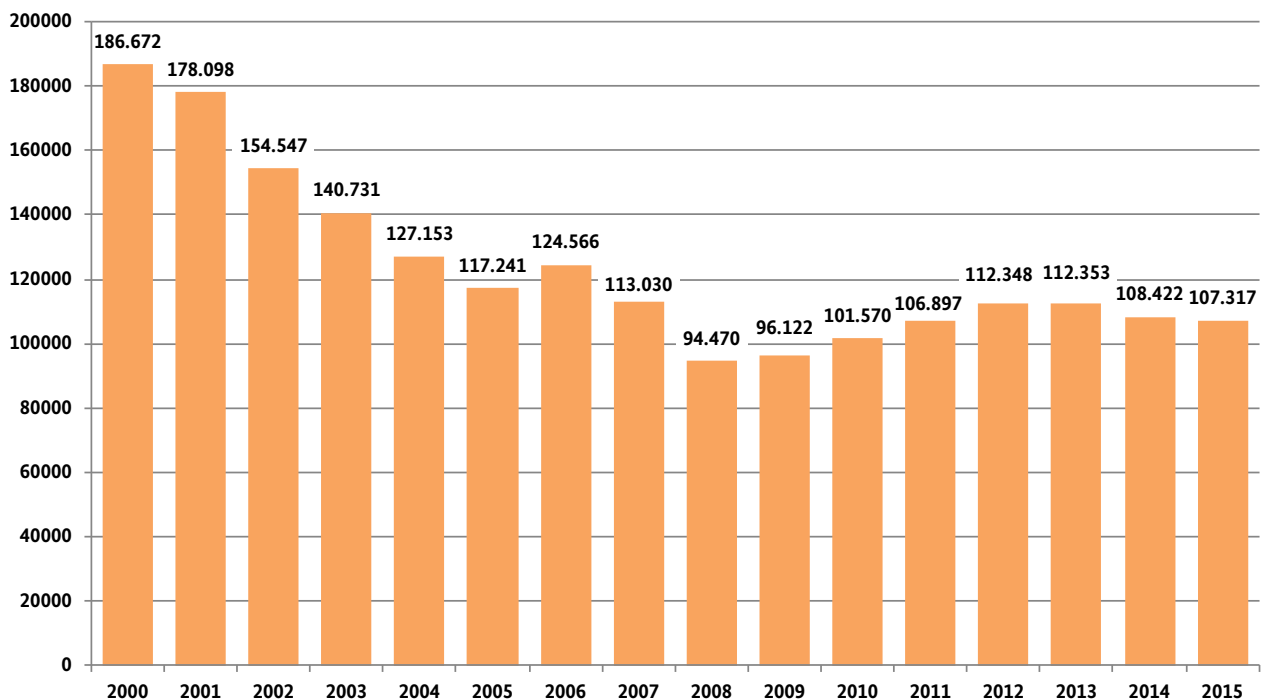
Abbildung 2 zeigt, dass die Zahl der Einbürgerungen zwischen den Jahren 2000 und 2015 von rund 186.700 auf rund 107.300 gesunken ist – ein Rückgang um 43 %. Das vom Statistischen Bundesamt berechnete, sogenannte ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial (aEP, siehe StBA 2016c; EMN/BAMF 2016a) liegt seit 2004 konstant unter 3 %.

In einem Urteil vom 26. April 2016³¹ befasste sich das Bundesverwaltungsgericht mit der Frage, ob Aufenthaltszeiten mit befristeten Aufenthaltstiteln als gewöhnlicher Aufenthalt im Sinne des StAG angerechnet werden können. Ein rechtmäßiger gewöhnlicher Aufenthalt seit acht Jahren ist Voraussetzung dafür, dass die Kinder der betroffenen Personen mit der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten (§ 4 Abs. 3 Nr. 1 StAG). Das Gericht entschied, dass ein gewöhnlicher Aufenthalt auch dann gegeben ist, wenn der Zweck des Aufenthalts seiner Natur nach vorübergehend ist (wie etwa bei einem Aufenthalt zum Studium). Entscheidend sei, dass „dem Elternteil hierdurch bei retrospektiver Betrachtung ein Zugang zu einer dauerhaften Aufenthaltsposition eröffnet worden ist“ (BVerwG 1 C 9.15).

³⁰ Für eine umfassende Analyse der bis Ende 2014 bestehenden Optionsregelung und des Entscheidungsverhaltens der davon betroffenen Personen siehe Worbs (2014).

³¹ BVerwG 1 C 9.15, Beschluss vom 26.04.2016.

Abbildung 2: Einbürgerungen in Deutschland von 2000 bis 2015



Quelle: StBA 2016c

CDU-Parteitagsschluss

Im Dezember 2016 beschloss die CDU auf ihrem Parteitag, sich für die Wiedereinführung der Optionspflicht (CDU Deutschland 2016a: 13f.) und den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit bei der Beteiligung an Kampfhandlungen terroristischer Organisationen einzusetzen, wenn die betroffenen Personen eine weitere Staatsangehörigkeit besitzen (CDU Deutschland 2016b: 12). In einer Erklärung vom 19. August 2016 hatten die Innenminister sowie Innenministeren von CDU und CSU zuvor zahlreiche Gesetzesverschärfungen im Bereich der Sicherheit, der Zuwanderung und der Integration gefordert, darunter eine Evaluation der *ius soli*-Regelung in Bezug auf deren Auswirkungen auf die Integration der betroffenen Personen (CDU/CSU 2016b: 7). Die Pflicht zur Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit soll laut dieser Erklärung „prägender Grundsatz im deutschen Staatsangehörigkeitsrecht“ (ebd.) bleiben.

Die Oppositionsparteien im Bundestag sowie einzelne Abgeordnete der SPD-Fraktion kritisierten den CDU-Parteitagsschluss zur Abschaffung der Optionspflicht heftig (Deutscher Bundestag 2016g). Die Bundesregierung erklärte in der Folge, in der laufenden Legislaturperiode bis September 2017 keine Änderungen an der derzeitigen Regelung zur Optionspflicht auf den Weg bringen zu wollen (Deutscher Bundestag 2017g: 7).

3.6 Management von Migration und Mobilität

3.6.1 Kontrolle der Grenzen

3.6.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Die Bundespolizei (BPOL) führt Grenzkontrollen grundsätzlich nur noch an den deutschen luft- und seeseitigen Außengrenzen durch, seitdem 2007 die stationären Grenzkontrollen zwischen Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik sowie 2008 auch zwischen Deutschland und der Schweiz weggefallen sind.

An den Schengen-Binnengrenzen ist auch nach Wegfall der stationären Grenzkontrollen die Ausübung polizeilicher Befugnisse zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität nach Maßgabe des Schengener Grenzkodex zulässig. Solche Kontrollen werden durch die BPOL auf Basis von Lageerkenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung in Form von Stichproben auch auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes, in Zügen sowie an Seehäfen wahrgenommen. Der Grenzschutz beinhaltet die Verhinderung und Unterbindung unerlaubter Einreisen, die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Schleusungskriminalität und weiterer im Zusammenhang mit grenzüberschreitender Kriminalität stehender Deliktfelder. Wird eine Person im Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise in das Bundesgebiet in einem 30-Kilometer-Korridor entlang der Grenze zu EU-Nachbarstaaten festgestellt, werden

aufenthaltsbeendende Maßnahmen wie z. B. eine Zurückweisung vorgenommen (siehe Kap. 7).

Die Kontrolle der Außengrenzen erfolgt auf Grundlage der Regularien des Schengener Grenzkodex³². In Deutschland sind Dokumentenlese- und Dokumentenprüfgeräte im Einsatz, die eine Überprüfung der Dokumentenechtheit auf Basis optischer und digitaler Merkmale ermöglichen. In Zukunft wird der Einsatz biometrischer Verfahren bei der Grenzkontrolle, insbesondere bei der Überprüfung der Identität von Reisenden, eine wichtigere Rolle spielen (Visumkontrolle, Kontrolle von ePässen, automatisierte Grenzkontrollsysteme).

3.6.1.2 Nationale Entwicklungen

Wiedereinführung von Grenzkontrollen

Am 13. September 2015 verkündete der Bundesminister des Innern die temporäre Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den deutschen Binnengrenzen mit dem Schwerpunkt an der deutsch-österreichischen Grenze aufgrund des starken Anstiegs von irregulär über die Schengen-Außengrenzen eingereisten Drittstaatsangehörigen und Belangen der öffentlichen Sicherheit. Die Maßnahmen wurden 2015 und 2016 mehrmals verlängert (Rat der Europäischen Union 2017). Seit Dezember 2016 wird die Bundespolizei dort von einer Hundertschaft der Bereitschaftspolizei Bayern unterstützt (BMI 2016a: 2).

Daneben führte Polen an der deutsch-polnischen Grenze vom 4. Juli bis zum 2. August 2016 Grenzkontrollen anlässlich des Nato-Gipfels, des Weltjugendtages und des Papst-Besuchs durch (BMI 2016b).

Angesichts einer erhöhten Anzahl an irregulären Einreisen aus der Schweiz verständigten sich die Schweiz und Deutschland im Oktober 2016 „auf einen Aktionsplan zur Verbesserung der Zusammenarbeit in der gemeinsamen Grenzregion“. Dieser beinhaltet „gemeinsame Streifen in der Grenzregion, gemeinsame Fahndungen und Einsätze sowie Kommunikationsstrukturen auf verschiedenen Ebenen“ (BMI 2016c).

2016 kam es zu 15.735 Zurückweisungen und 363 Zurückschiebungen an der Landgrenze mit Österreich, was eine deutliche Steigerung im Vergleich zu 2015 darstellt (4.168 Zurückweisungen und 568 Zurückschiebungen, siehe EMN/

BAMF 2016a: 35). An der Grenze zur Schweiz gab es 2016 162 Zurückweisungen und 142 Zurückschiebungen (Deutscher Bundestag 2017h: 24).

Automatisierte Grenzkontrolle

Die Einführung der automatisierten Grenzkontrolle EasyPASS an deutschen Flughäfen wurde auch 2016 fortgeführt. Zum Ende des Jahres waren 154 Kontrollspuren in Frankfurt am Main, München, Köln/Bonn, Düsseldorf, Berlin-Schönefeld, Berlin-Tegel und Hamburg in Betrieb. Grundlage von EasyPASS ist das im Reisepass sowie optional im deutschen Personalausweis gespeicherte Gesichtsbild. Neben Bürgerinnen und Bürgern der EWR-Staaten sowie der Schweiz steht das EasyPASS Verfahren auch registrierten Reisenden aus ausgewählten Drittstaaten offen. Dies sind zurzeit die Vereinigten Staaten von Amerika und die Sonderverwaltungszone Hongkong der Volksrepublik China (BPOL 2016).

Aufbau eines nationalen Evaluationssystems

In Umsetzung der Empfehlungen der Schengen-Evaluierung Deutschlands (Außengrenze) hat die BPOL ein nationales Fachaufsichtsverfahren zur Qualitätssicherung entwickelt.³³ Dieses bezieht auch die mit der grenzpolizeilichen Aufgabenwahrnehmung beauftragten Behörden (Bundeszollverwaltung, Wasserschutzpolizei Hamburg und Polizei Bayern) mit ein. In diesem Rahmen ist geplant, die wesentlichen Grenzübergangsstellen nach einem bundesweit einheitlichen Bewertungssystem in kontinuierlichen Abständen zu evaluieren.

Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der Grenzsicherung

Deutschland schloss 2016 mit mehreren Staaten Abkommen zur Zusammenarbeit ab. Beispielweise wurden mit der Türkei im Februar 2016 Gemeinsame Erklärungen in den Themenfeldern Migration, grenzpolizeiliche Zusammenarbeit und Bekämpfung der Schleusungskriminalität sowie Terrorismusbekämpfung unterzeichnet (BMI 2016d).

Im Rahmen der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe wurden im Jahr 2016 insgesamt 115 Ausbildungs- und 18 Ausstattungshilfemaßnahmen in 28 Staaten umgesetzt.³⁴ Geographisch lag dabei der Schwerpunkt auf den Staaten des West-

32 Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex).

33 Die Ausführungen in diesem Abschnitt basieren im Wesentlichen auf einer Zulieferung der Bundespolizei für diesen Bericht.

34 Die Ausführungen in diesem Abschnitt basieren im Wesentlichen auf einer Zulieferung der Bundespolizei für diesen Bericht.

balkans und der nordafrikanischen Region. Tunesien, die Palästinensischen Gebiete, Marokko, Jordanien und Nigeria werden für den Zeitraum 2017-2020 durch das Programm der Bundesregierung ‚Ausbildungs- und Ausstattungsprogramm für ausländische Polizeikräfte‘ (AAH-P) begünstigt. Das AAH-P umfasst in erster Linie polizeifachliche Ausbildung, aber auch die Beschaffung ausbildungsbegleitender Ausstattung, wovon jedoch Gegenstände ausgeschlossen sind, die zur Ausübung unmittelbaren Zwangs bestimmt sind. Ziel ist, die Polizei in den Empfängerländern in die Lage zu versetzen, selbstständig Polizeiarbeit auf hohem fachlichem Niveau zu leisten. Dabei sollen Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte integraler Bestandteil ihrer Arbeit werden.

3.6.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Vorschlag für ein Einreise-/Ausreisensystem

Bereits 2015 beteiligte sich die BPOL gemeinsam mit dem BVA und dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) an einem EU-Pilotprojekt des Systems ‚Intelligente Grenzen‘ (Deutscher Bundestag 2016h: 1; BPOLP 2016). Auf Grundlage der Ergebnisse dieses Pilotprojektes, an dem sich mehrere EU-Mitgliedstaaten beteiligt haben, veröffentlichte die EU-Kommission am 6. April 2016 einen Vorschlag für eine EU-Verordnung über ein Einreise-/Ausreisensystem, mit dem das Außengrenzenmanagement der Mitgliedstaaten verbessert werden soll. Das System soll das bisherige manuelle Abstempeln von Reisepässen ersetzen und alle Drittstaatsangehörigen registrieren, die sich für einen Kurzaufenthalt (unter 90 Tage) in der EU aufhalten (Europäische Kommission 2016a).

Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Im gemeinsam von BMZ und dem EU-Treuhandfonds für Afrika finanzierten Projekt ‚Better Migration Management‘ unterstützen Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien von 2016 bis 2019 am Khartoum-Prozess beteiligte Staaten (Ägypten, Äthiopien, Eritrea, Djibouti, Kenia, Somalia, Sudan, Südsudan, Tunesien und Uganda) dabei, ihr Migrationsmanagement zu verbessern, um insbesondere Schleusungskriminalität und Menschenhandel zu bekämpfen (GIZ o. J.). „Die Aktivitäten setzen auf vier Ebenen an:

1. Harmonisierung der verschiedenen Migrationspolitiken in den Ländern, um regionale Kooperation in Migrationsfragen zu stärken und Migration zu erleichtern
2. Stärkung von Institutionen, die Menschenhandel verfolgen, z. B. Verbesserung der Zusammenarbeit

zwischen Ermittlern, Staatsanwälten und Richtern zur effektiveren Verfolgung von Menschenhändlern

3. Unterstützung und Schutz von Migranten, z. B. Einrichtung von Schutzhäusern, mobilen Teams für Rechtsberatung und psychosoziale Unterstützung
4. Information und Beratung für Migranten, z. B. zu sicheren und legalen Migrationswegen sowie zu Arbeitsmöglichkeiten und Hilfsangeboten“ (GIZ o. J.).

Umgesetzt wird dies unter anderem auch durch Bereitstellung von Ausrüstung und den Bau von Aufnahmeeinrichtungen (Deutscher Bundestag 2016i: 2). 2016 fanden erste Gespräche zu Aktivitäten innerhalb des Vorhabens mit Djibouti, Kenia, Äthiopien, Somalia und Sudan statt (GIZ o. J.). Die Zusammenarbeit insbesondere mit den Regierungen Eritreas und des Sudan wurde von der Opposition und in der Öffentlichkeit zum Teil stark kritisiert (Tagesschau 2016; Deutscher Bundestag 2016j: 1). Die GIZ, die das Projekt mit weiteren Partnern (u. a. IOM) implementiert, betont, bei der Durchführung stünden die Rechte und der Schutz der betroffenen Migrantinnen und Migranten im Vordergrund (GIZ o. J.).

Zusätzlich wirken die Polizeibehörden von Bund und Ländern bei EU- und UN-geführten Polizeimissionen in Drittstaaten mit eigenem Personal mit, so bspw. bei der EU-Mission EUBAM zum integrierten Grenzschutzmanagement in Libyen (EAD 2016a: 2; siehe auch Deutscher Bundestag 2017i).

3.6.2 Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex)³⁵

3.6.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Die Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex) koordiniert unter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten die operative Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen, unterstützt die Mitgliedstaaten als „Dienstleister“ bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten mit dem Ziel der Harmonisierung, erstellt Risikoanalysen und unterstützt die Mitgliedstaaten technisch und operativ, insbesondere durch gemeinsame Einsätze oder sonstige Dienstleistungen (Informationsnetzwerk EUROSUR, Forschung und Entwicklung, Studien/Handlungsempfehlungen etc.). Seit 2013 befassen sich eine unabhängige Grundrechtsbeauftragte der Agentur und das Konsultativforum für Grundrechtsfragen mit der Beachtung der Grund- und Menschenrechte bei allen FRONTEx-Aktivitäten (Berichtswesen, Monitoring und Einsatzevaluierungen mit daraus resultierenden Handlungsempfehlungen für

³⁵ Die Ausführungen in Kap. 3.6.2. basieren im Wesentlichen auf einer Zulieferung durch die Bundespolizei für diesen Bericht.

Einsätze und Ausbildung oder ggf. Konsequenzen wie der Aussetzung oder Beendigung gemeinsamer Maßnahmen).

3.6.2.2 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Europäische Grenz- und Küstenwache

Vor dem Hintergrund des starken Anstiegs an Schutzsuchenden 2015 und der eingeschränkten Reaktionsfähigkeit auf EU-Ebene wurde im Rahmen einer deutsch-französischen Initiative im Dezember 2015 eine Reform der Rechtsgrundlage von Frontex auf den Weg gebracht. Sie mündete bereits am 14. September 2016 in der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (VO 2016/1624)³⁶. Neben einer Umbenennung der Agentur brachte sie auch eine erhebliche Aufgabenerweiterung mit sich. Wesentliche Neuerungen sind:

- die Integration von Küstenwachaufgaben,
- der Interventionsmechanismus, für den Frontex 1.500 Soforteinsatzkräfte zur Verfügung stehen (der deutsche Anteil beträgt 225) und ein Sofortausstattungspool,
- die Beurteilung von Schwachstellen durch Überwachung und Bewertung der in den Mitgliedsstaaten vorhandenen Ressourcen für den Außengrenzschutz,
- die Ausweitung der Risikoanalyse,
- die intensiviertere Kooperation mit Drittstaaten,
- die Erweiterung von gemeinsamen Rückführungseinsätzen (siehe Kap. 7.3) und
- die Entsendung von Verbindungsbeamten in die Mitgliedstaaten.

Damit einher geht auch die perspektivische Entwicklung der Ressourcen der Agentur. So soll z. B. allein der Personalbestand von ca. 460 Beschäftigten im Jahr 2016 auf über 1.000 Beschäftigte im Jahr 2020 anwachsen.

Beteiligung an Frontex-Operationen

Im Jahr 2016 hat sich die BPOL mit ca. 40.000 Einsatztagen mit Beamtinnen und Beamten an von Frontex koordinierten Maßnahmen beteiligt. Insgesamt 924 Beamtinnen und Beamte waren im Rahmen der Frontex-Einsatzmaßnahmen eingesetzt. Den Schwerpunkt bildeten die sogenannten ‚Hot-spotmaßnahmen‘ in Griechenland und Italien. Dabei kamen auf den ägäischen Inseln Lesbos, Chios, Samos, Leros und

Kos sowie an den italienischen Schengen-Außengrenzen (Südtalien) insgesamt 826 Beamtinnen und Beamte sowie zwei Boote (seit März 2016) und ein seeflugtauglicher Polizeihubschrauber (für zwei Monate) zum Einsatz. Aufgrund der stark gestiegenen Einsatzbelastung wurde die Bundespolizei durch Beamtinnen und Beamte der Polizeien der Länder und der Bundeszollverwaltung unterstützt. Grund hierfür waren die stark angestiegenen Migrationszahlen auf der ost- sowie zentralmediterranen Route. In neun weiteren europäischen Ländern wurden Einsätze unter Beteiligung der BPOL durch Frontex koordiniert. Im Bereich der EU-Land- und Luftaußengrenzen blieben die Einsatzzahlen auf gleichem Niveau zum Vorjahr, im Bereich der Operationen entlang der Balkanroute wurden Einsatzkräfte reduziert. Auf bilateraler Vertragsgrundlage unterstützte die BPOL mit 63 Beamtinnen und Beamten die grenzpolizeilichen Behörden in den Ländern Griechenland, Italien und Slowenien. Somit war die BPOL im Jahr 2016 mit insgesamt 987 Beamtinnen und Beamten in zwölf unterschiedlichen Einsatzländern an bilateralen sowie Frontex-koordinierten Maßnahmen im Einsatz.

³⁶ Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates und der Entscheidung des Rates 2005/267/EG..

4 Internationaler Schutz und Asyl

4.1 Nationales Asylsystem

4.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Asyl für politisch Verfolgte hat in Deutschland Verfassungsrang (Art. 16a GG) und wird gewährt, wenn Schutzsuchende bei Rückkehr in ihr Herkunftsland aufgrund ihrer ‚Rasse‘, politischen Überzeugung, religiösen Grundentscheidungen oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe einer schwerwiegenden Menschenrechtsverletzung ausgesetzt wären (BAMF 2016b: 17). Daneben bestehen drei weitere Schutzarten: Flüchtlingsschutz nach der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 3 AsylG i. V. m. GFK), subsidiärer Schutz (§ 4 AsylG)³⁷ und nationale Abschiebungsverbote (§ 60 Abs. 5 oder Abs. 7 AufenthG). Das BAMF entscheidet im Asylverfahren über die Asylanträge.

Bevor ein Asylantrag vom BAMF bearbeitet wird, wird zunächst geprüft, ob Deutschland gemäß den Zuständigkeitskriterien der Dublin III-Verordnung ((EU) 604/2013)³⁸ für die Prüfung überhaupt zuständig ist. Liegt die Zuständigkeit in einem anderen Staat, „wird an diesen ein Ersuchen (Aufnahme- oder Wiederaufnahmegesuch) gestellt. Hält der ersuchte Mitgliedstaat dies für begründet, stimmt er innerhalb der Antwortfrist zu“ (BAMF 2017c: 24). Sofern die Überstellung nicht innerhalb von sechs Monaten erfolgt, geht die Zuständigkeit auf Deutschland über, „es sei denn es liegen besondere Gründe vor, die die Frist zur Überstellung verlängern oder aufschieben (z. B. Einlegung von Rechtsmitteln mit aufschiebender Wirkung)“ (BAMF 2017c: 24).

Im Falle der Zuerkennung einer der Schutzarten erhalten die Schutzberechtigten je nach Schutzart zunächst eine

Aufenthaltserlaubnis mit einer Dauer von einem bis drei Jahren – mit der Option auf Verlängerung oder einen Daueraufenthalt im Anschluss. Im Falle der Zuerkennung einer der ersten drei Schutzgründe geht die Erteilung der Schutzberechtigung mit einer uneingeschränkten Gestattung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit einher. Im Falle der Zuerkennung eines Abschiebungsverbots ist eine Beschäftigung möglich, jedoch die Erlaubnis der Ausländerbehörde einzuholen.

Darüber hinaus kann ein Aufenthalt in der Bundesrepublik aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen durch Aufnahme aus dem Ausland oder im Inland gewährt werden (§§ 22-25 AufenthG).

Verantwortlich für die Unterbringung der Asylantragstellenden sowie die Gewährung der Geld- und Sachleistungen zu ihrer Existenzsicherung sind die Bundesländer. Um eine gleichmäßige Verteilung der Asylantragstellenden auf die Bundesländer zu gewährleisten, wird für jedes Bundesland eine Aufnahmequote aufgrund der Einwohnerzahl und des Steueraufkommens festgelegt („Königsteiner Schlüssel“). Zur Erstunterbringung haben die einzelnen Bundesländer Aufnahmeeinrichtungen geschaffen, denen eine Außenstelle und/oder ein Ankunftszentrum des BAMF zugeordnet sind, wo der Asylantrag gestellt wird. Die meisten Bundesländer haben die langfristige Unterbringung an die Kommunen übertragen, die dazu sowohl auf Gemeinschaftsunterkünfte als auch auf die dezentrale Unterbringung in Einzelwohnungen zurückgreifen.

Die Versorgung von Asylantragstellenden ist im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) geregelt, das zuletzt durch das Integrationsgesetz³⁹ geändert wurde. Darin wurde „eine Verpflichtung mit leistungsrechtlichen Konsequenzen zur Wahrnehmung von Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen eingeführt“ (Deutscher Bundestag 2016l: 2; siehe Kap. 4.1.2.2). Zusätzlich wird im AsylbLG eine Leistungseinschränkung für Leistungsberechtigte mit einer Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz oder im Falle eines Folge- oder Zweitantrags (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 und 7 AsylbLG) vorgesehen, wenn sie bestimmte Mitwirkungspflichten gegenüber dem BAMF verletzen (Deutscher Bundestag 2016l: 24). Darüber hinaus haben Asylantragstellende und Geduldete nach einer Wartezeit von drei Monaten grundsätzlich Zugang zum Arbeitsmarkt (zuvor neun bzw. zwölf Monate), wenn die Erlaubnis der örtlichen Ausländerbehörde vorliegt

37 Subsidiären Schutz erhält eine Person, „wenn sie stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass ihr in ihrem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht (§ 4 Abs. 1 AsylG). Als ernsthafter Schaden gilt die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung, eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Ein ernsthafter Schaden im Sinne des § 4 Abs. 1 AsylG kann vom Staat, von quasi-staatlichen Akteuren oder von nichtstaatlichen Akteuren drohen (§ 3c AsylG i. V. m. § 4 Abs. 3 S. 1 AsylG)“ (BMI/BAMF 2016: 86).

38 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

39 BGBl. 2016 Teil I Nr. 39: 1939.

und wenn die Bundesagentur für Arbeit (BA) zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der BA zulässig ist.⁴⁰ Bei Geduldeten entfällt die Wartezeit bei zustimmungsfreien Beschäftigungen. Kein Arbeitsmarktzugang besteht während der Zeit, in der Drittstaatsangehörige verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (unabhängig von der Aufenthaltsdauer) und für Geduldete, die das Abschiebehindernis selber zu vertreten oder ihre Mitwirkungspflichten bei der Beseitigung des Abschiebehindernisses verletzt haben.

4.1.2 Nationale Entwicklungen

4.1.2.1 Statistik

Entwicklung der Asylantragszahlen

Von 1953 bis Ende 2016 haben mehr als 5 Millionen Menschen in Deutschland einen Asylantrag gestellt, davon etwa 4 Millionen seit 1990. Die Zahl der eingereisten Asylsuchenden erreichte im Jahr 2015 mit 890.000 Personen einen historischen Höchststand. Gleichzeitig war es aufgrund dieses starken Anstiegs nicht in allen Fällen möglich, die Annahme eines Asylantrags zeitnah zur erstmaligen Registrierung als Asylsuchender durchzuführen. So fiel die Anzahl der formellen Asylanträge im Vergleich zu den neueingereisten Asylsuchenden im Jahr 2015 deutlich niedriger aus (2015:

476.649 Asylanträge insgesamt). 2016 ist die Zahl der neueingereisten Asylsuchenden mit ca. 280.000 im Vergleich zum Vorjahr deutlich zurückgegangen.⁴¹ Die Antragstellung der Personen, die 2015 eingereist waren, jedoch keinen Asylantrag stellen konnten, wurde in 2016 nachgeholt. So wurden 2016 insgesamt 745.545 Erst- und Folgeanträge gestellt. Dies entspricht einem Anstieg der Antragszahlen um 56,4 % im Vergleich zum Vorjahr (vgl. Tabelle 1).

Im Jahr 2016 wurden beim BAMF 722.370 Asylerstanträge gestellt, 280.471 mehr als im Jahr 2015 (+63,5 %). Die Zahl der Asylantragstellenden stieg dabei bereits das neunte Jahr in Folge an. Wie Tabelle 1 zeigt, ist bei allen Hauptherkunftsländern mit Ausnahme Albaniens (-38.952 Erstanträge, -72,4 %) ein Anstieg zu verzeichnen. Bei Asylanträgen aus Syrien (+107.593 Erstanträge, +67,8 %), Afghanistan (+95.630 Erstanträge, +304,7 %), dem Irak (+66.332 Erstanträge, 222,7 %) und dem Iran (+21.032 Erstanträge, +389,9 %) fiel der Anstieg in absoluten Zahlen am stärksten aus, wobei der prozentuale Zuwachs bei Asylantragstellenden aus dem Iran, Afghanistan und dem Irak am höchsten ausfiel.

Die Hauptherkunftsländer der Asylantragstellenden des Jahres 2016 waren Syrien, Afghanistan, Irak, Iran, Eritrea, Albanien, Pakistan, und Nigeria.

40 Die Verkürzung der Wartezeit auf drei Monate erfolgte durch das am 6. November 2014 in Kraft getretene ‚Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer‘. Vgl. BGBl. 2014 Teil I Nr. 49: 1649.

41 In den Vorjahren wurden an dieser Stelle des Politikberichts noch die EASY-Zugangszahlen (IT-Anwendung zur Erstverteilung von Asylbegehrenden) dargestellt. Da im EASY-System allerdings keine personenbezogenen Daten erfasst werden, sind Fehl- und Doppelerfassungen möglich. Die EASY-Statistik wird daher ab Januar 2017 durch die Asylgesuchstatistik abgelöst, die auf validen Personendaten basiert. Die EASY-Statistiken werden daher künftig nicht mehr veröffentlicht.

Tabelle 1: Asylerstanträge in den Jahren 2015 und 2016, Hauptherkunftsländer

	2015		2016		Veränderung der Asylerstanträge in %	Veränderung der Asylerstanträge absolut
	Asylerstanträge	Asylanträge insgesamt	Asylerstanträge	Asylanträge insgesamt		
Insgesamt	441.899	476.649	722.370	745.545	63,5%	280.471
Syrien	158.657	162.510	266.250	268.866	67,8%	107.593
Afghanistan	31.382	31.902	127.012	127.892	304,7%	95.630
Irak	29.784	31.379	96.116	97.162	222,7%	66.332
Iran, islamische Republik	5.394	5.732	26.426	26.872	389,9%	21.032
Eritrea	10.876	10.990	18.854	19.103	73,4%	7.978
Albanien	53.805	54.762	14.853	17.236	-72,4%	-38.952
Ungeklärt	11.721	12.166	14.659	14.922	25,1%	2.938
Pakistan	8.199	8.472	14.484	15.528	76,7%	6.285
Nigeria	5.207	5.302	12.709	12.916	144,1%	7.502
Russische Föderation	5.257	6.200	10.985	12.234	109,0%	5.728

Quelle: BAMF. Die Reihenfolge richtet sich nach den zehn quantitativ bedeutsamsten Herkunftsländern im Jahr 2016

Die Gesamtschutzquote⁴² stieg gegenüber dem Vorjahr von 49,8 % auf 62,4 % an. Im Jahr 2016 wurden 256.136 Personen entweder als asylberechtigt nach Art. 16a GG oder als Flüchtlinge gemäß der GFK anerkannt (2015: 137.136). Subsidiären Schutz erhielten 153.700 Personen (2015: 1.707), nationale Abschiebeverbote wurden in 24.084 Fällen festgestellt (2015: 2.072).

Hinsichtlich der wichtigsten Herkunftsländer war die Schutzquote im Jahr 2016 bei Asylantragstellenden aus Syrien (98,0 %), Eritrea (92,2 %) und dem Irak (70,2 %) am höchsten. Allerdings erhielten 2016 syrische Asylantragstellende häufiger als im Jahr 2015 lediglich einen subsidiären Schutzstatus: 2016 erhielten 56,4 % der syrischen Asylantragstellenden die Flüchtlingseigenschaft und 41,2 % subsidiären Schutz. 2015 lagen die Anteile bei 95,8 % und 0,1 %. Die gestiegene Anzahl an Gewähungen von subsidiärem Schutz führte dabei zu vermehrten Klagen gegen Entscheidungen des BAMF. So wurden 2016 37,7 % der subsidiären Schutzgewähungen für syrische Antragstellende beklagt (BAMF 2017c: 44). Während einige Gerichte den Klagen stattgaben, bestätigten mehrere Oberverwaltungsgerichte die Gewährung subsidiären Schutzes auch für syrische Antragstellende (siehe Kap. 4.1.2.2).

4.1.2.2 Gesetzliche Änderungen und Rechtsprechung mit Asylbezug

Im Jahr 2016 traten mehrere Gesetze in Kraft, die Einfluss auf das Asylverfahren und die Unterbringung, Integration und Rückkehr von Schutzsuchenden, Geduldeten sowie Schutzberechtigten genommen haben. Zu diesen gehören:

- das Datenaustauschverbesserungsgesetz (am 5. Februar 2016 in Kraft getreten),
- das ‚Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren‘ (Asylpaket II) (am 17. März 2016 in Kraft getreten),
- das ‚Gesetz zur erleichterten Ausweisung straffälliger Ausländer und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern‘ (am 17. März 2016 in Kraft getreten) sowie
- das Integrationsgesetz und die begleitende Verordnung (in den wesentlichen Teilen am 6. August 2016 in Kraft getreten).

Das Gesetz zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftstaaten wurde am 13. Mai 2016 vom Bundestag verabschiedet und dem Bundesrat zur

Zustimmung zugeleitet, der jedoch am 10. März 2017 die Zustimmung versagte (Deutscher Bundestag 2017j).

Darüber hinaus lagen Ende 2016 und Anfang 2017 weitere Gesetzesänderungen mit Asylbezug in der Entwurfsfassung vor, die zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Politikberichts (März 2017) noch nicht abschließend beschlossen waren:

- Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, das am 21. September 2016 von der Bundesregierung beschlossen wurde (BMAS 2016a), dem der Bundesrat am 16. Dezember 2016 allerdings nicht zustimmte (Bundesrat 2016a; Bundesrat 2016b). Der Gesetzentwurf der Bundesregierung, der bereits zum 01. Januar 2017 in Kraft treten sollte, sah vor, die Regelbedarfe und Bedarfsstufen für Schutzsuchende in Sammelunterkünften neu zu ermitteln und abzusenken. Ein Vermittlungsausschuss soll nun eine Einigung zwischen Bund und Ländern erzielen, die zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Politikberichts noch nicht vorlag (März 2017).
- Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, den die Bundesregierung am 22. Februar 2017 beschloss (Deutscher Bundestag 2017b; Deutscher Bundestag 2017c) und zu dem der Bundesrat am 10. März 2017 mit Änderungsvorschlägen Stellung nahm (Bundesrat 2017d). Der Entwurf sieht einige Verschärfungen vor, darunter die Erweiterung der Abschiebungshaft für vollziehbar Ausreisepflichtige, die Verlängerung der gestatteten Dauer des Ausreisegewahrsams, verschärfte Meldepflichten bei Vorliegen eines Ausweisungsinteresses und die Auswertung von mobilen Endgeräten (z. B. Smartphones) bei Asylantragstellenden zur Identitätsfeststellung auch ohne ihre Zustimmung. Die Länder sollen darüber hinaus ermächtigt werden, Asylantragstellende zu verpflichten, während des gesamten Verfahrens in Erstaufnahmeeinrichtungen zu wohnen, wenn mit einer Ablehnung als offensichtlich unbegründet bzw. unzulässig zu rechnen ist.

Schnelle Verfahren durch Unterbringung in besonderen Aufnahmeeinrichtungen

Mit dem am 17. März 2016 in Kraft getretenen Asylpaket II wurde für bestimmte Asylsuchende ein beschleunigtes Verfahren eingeführt. Dazu gehören unter anderem Asylantragstellende aus sicheren Herkunftstaaten oder Folgeantragstellende. Sie können in besonderen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht werden (in Bayern: Manching und Bamberg; vgl. Kap. 7.2.2). Über ihre Anträge entscheidet das BAMF innerhalb einer Woche. Anschließend können sie innerhalb einer Woche Eilrechtsschutz gegen eine ablehnende Entscheidung einlegen. Das Verwaltungsgericht soll

⁴² Die Gesamtschutzquote umfasst alle positiven Entscheidungen bei denen eine Asylberechtigung nach Art. 16a Abs. 1 GG, Flüchtlingsschutz nach § 3 Abs. 1 AsylG, subsidiärer Schutz nach § 4 Abs. 1 AsylG sowie ein nationales Abschiebungsverbot nach § 60 Abs. 5 und 7 AufenthG zuerkannt wurden.

dann innerhalb einer Woche über den Antrag entscheiden, so dass das Verfahren inklusive Entscheidung des Verwaltungsgerichts im Fall einer Klage gegen die ablehnende Entscheidung nicht länger als drei Wochen dauern soll.

Einschränkung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten

Mit dem Asylpaket II wurde der Familiennachzug für einen Teil der subsidiär Schutzberechtigten eingeschränkt. So wird für alle Personen, denen nach dem 17. März 2016 eine Aufenthaltserlaubnis als subsidiär Schutzberechtigte erteilt wurde, der Familiennachzug bis zum 16. März 2018 ausgesetzt (§ 104 Abs. 13 AufenthG). Dies betrifft grundsätzlich auch den Nachzug von Eltern zu ihren unbegleiteten minderjährigen Kindern, der während der zweijährigen Phase nur in Härtefällen aus völkerrechtlichen oder dringenden humanitären Gründen möglich ist. Anschließend tritt die Rechtslage, die seit dem 1. August 2015 für den Familiennachzug zu dieser Personengruppe gegolten hatte, automatisch wieder in Kraft (vgl. Kap. 3.2.2.).

Abschiebungshindernisse aus gesundheitlichen Gründen

Mit dem Asylpaket II wurden auch die Regelungen zur Aussetzung der Abschiebung aus gesundheitlichen Gründen präzisiert, wonach grundsätzlich nur lebensbedrohliche und schwerwiegende Erkrankungen, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden, die Aussetzung der Abschiebung des Ausländers rechtfertigen können (vgl. Kap. 7.2).

Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylantragstellenden

Mit dem ‚Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern‘, das am 17. März 2016 in Kraft trat, kann straffällig gewordenen Asylantragstellenden unter den im Gesetz genannten weiteren Voraussetzungen die Anerkennung als Flüchtling versagt werden (siehe Kap. 7.2.2).

Zulässigkeit eines Asylantrags

Mit dem am 6. August 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz wurden die Unzulässigkeitsgründe in § 29 AsylG neu gebündelt. Demnach ist ein Asylantrag unzulässig, wenn ein anderer Staat nach Maßgabe der Dublin-III-Verordnung ((EU) Nr. 604/2013) für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist. Darüber hinaus sind Anträge unzulässig,

- wenn die betreffenden Personen bereits in einem anderen Mitgliedstaat internationalen Schutz im Sinne des § 1 Abs. 1 Nr. 2 AsylG erhalten haben,
- wenn ein anderer Staat als für die Ausländerin bzw. den Ausländer sicherer Drittstaat gemäß § 26a AsylG betrachtet wird und bereit ist, die Person wieder aufzunehmen,
- wenn ein Nicht-EU-Staat als sonstiger Drittstaat gemäß § 27 AsylG betrachtet wird und bereit ist, die Ausländerin bzw. den Ausländer wieder aufzunehmen oder
- im Falle eines Folgeantrags nach § 71 AsylG oder eines Zweitantrags nach § 71a AsylG ein weiteres Asylverfahren nicht durchzuführen ist.

Die Neuregelung zur Unzulässigkeit wegen Aufnahme durch einen sonstigen Drittstaat wurde vom Deutschen Institut für Menschenrechte (DIM) als „versteckte Einschränkung des Asylrechts“ kritisiert, da diese sonstigen Drittstaaten nicht die Kriterien eines sicheren Drittstaates gemäß § 26a AsylG erfüllen müssen (DIM 2016b).

Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge und andere Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen

Mit dem Integrationsgesetz wurde in § 12a AufenthG eine Wohnsitzregelung für Asylberechtigte, anerkannte Geflüchtete, subsidiär Schutzberechtigte sowie einzelne Statusgruppen mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen eingeführt, die „die nachhaltige Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland“ fördern soll. Ziel ist laut Bundesregierung weiterhin, „integrationshemmenden Segregationstendenzen entgegen[zu] wirken“ (Deutscher Bundestag 2016k: 4), die z. B. durch einen vermehrten Zuzug in Ballungsräume entstünden (Bundesregierung 2016a). Nach § 12a Abs. 1 AufenthG müssen die betroffenen Personen drei Jahre in dem Bundesland wohnen bleiben, das für ihr Asyl- bzw. Aufnahmeverfahren zuständig war. Die Frist gilt ab Anerkennung bzw. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis. Nach § 12a Abs. 2 und 3 AufenthG haben die zuständigen Behörden die Möglichkeit, diesen Personengruppen innerhalb von sechs Monaten nach der Anerkennung bzw. Erteilung der Aufenthaltserlaubnis einen bestimmten Wohnort⁴³ zuzuweisen. Nach § 12a Abs. 4 AufenthG können die zuständigen Behörden die betreffenden Personen „zur Vermeidung von sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung“ dazu verpflichten, ihren Wohnsitz nicht an einem bestimmten Ort zu nehmen, insbesondere wenn zu erwarten ist, dass die betreffenden Personen Deutsch dort nicht als wesentliche Verkehrssprache nutzen werden (sog. Negativzuweisung).

43 Damit kann auch eine bestimmte Wohnung bzw. Wohnanlage gemeint sein, vgl. Deutscher Bundestag 2016k: 25.; Maor 2017: § 12a AufenthG RN 17-20.

Die Wohnsitzregelung gilt nicht für Personen, die selbst oder deren Ehe- bzw. eingetragene Lebenspartner oder deren minderjähriges Kind sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (mind. 15 Std. pro Woche) und ein bestimmtes Einkommen erzielen (2016: 710 Euro) oder sich in einem Studien- oder Ausbildungsverhältnis befinden bzw. eine Berufsausbildung aufnehmen (§ 12a Abs. 1 Satz 2 AufenthG). Für die Zuweisung zu einem bestimmten Wohnort gilt ferner bei Personen, die in Aufnahmeeinrichtungen oder anderen vorübergehenden Unterkünften wohnen, dass die Zuweisung ihrer Integration in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland nicht entgegenstehen darf (§ 12a Abs. 2 AufenthG). Bei Personen, die nicht in einer solchen Einrichtung wohnen, müssen durch die Wohnsitzzuweisung die Versorgung mit angemessenem Wohnraum, der Erwerb von Deutschkenntnissen und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtert werden können (§ 12a Abs. 3 AufenthG; Deutscher Bundestag 2016l: 45). Das Gesetz gilt rückwirkend für Personen, die seit dem 01. Januar 2016 eine entsprechende Anerkennung bzw. Aufenthaltserlaubnis erhalten haben (Bundesregierung 2016b).

Die Umsetzung des § 12a AufenthG ist in den Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet: Einige Länder verzichten komplett auf die Möglichkeit zur landesinternen Wohnsitzzuweisung (Stand März 2017: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen) oder haben die politische Willensbildung nicht abgeschlossen (Hessen). Die meisten Bundesländer nehmen bei einem Umzug in ein anderes Bundesland vor Inkrafttreten der neuen Regelung einen Härtefall an und sehen deshalb von der rückwirkenden Anwendung ab (Flüchtlingsrat NRW 2017a).

Kommunale Spitzenverbände wie der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Städtetag, befürworteten die Regelung, da sie Integration „leichter steuerbar“ mache und dazu beitrage, die Bildung sozialer Brennpunkte zu vermeiden (Deutscher Bundestag 2016k: 15). Von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Wohlfahrtsverbänden wurde die Wohnsitzzuweisung hingegen als „kontraproduktiv für die Integration“ kritisiert, da z. B. eine Zuweisung in strukturschwache Gegenden eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt verhindern könne (PRO ASYL 2016: 2f., Deutscher Bundestag 2016m: 1352f., Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein 2016).

Niederlassungserlaubnis für Schutzberechtigte

Durch das mit dem Integrationsgesetz geänderte Aufenthaltsgesetz ist bei Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen nun bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen nach fünfjährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis

eine unbefristete Niederlassungserlaubnis zu erteilen, sofern das BAMF nicht mitgeteilt hat, dass die Voraussetzungen für den Widerruf oder die Rücknahme der Anerkennung vorliegen (§ 26 Abs. 3 AufenthG). Bis zum 5. August 2016 galt diese Regelung bereits nach dreijährigem Besitz einer Aufenthaltserlaubnis. Zudem müssen nunmehr die Sicherung des Lebensunterhalts überwiegend gewährleistet sein und hinreichende Kenntnisse der deutschen Sprache (Niveau A 2 GER) vorliegen. Bereits nach drei Jahren ist eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen, wenn die Drittstaatsangehörigen die deutsche Sprache beherrschen (Niveau C 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen) und ihr Lebensunterhalt weit überwiegend gesichert ist.

Erleichterter Arbeitsmarktzugang von Schutzsuchenden und geduldeten Drittstaatsangehörigen

Mit der durch die Verordnung zum Integrationsgesetz ebenfalls am 6. August 2016 in Kraft getretenen Vierten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung (BGBl. 2016 Teil I Nr. 39: 1953-1956) wurde § 32 Abs. 5 BeschV ergänzt. Die Ergänzung sieht vor, dass in 133 von insgesamt 156 Agenturbezirken der Bundesagentur für Arbeit die Vorrangprüfung bei der Beschäftigung von Asylantragstellenden und Personen mit einer Duldung befristet für die Dauer von drei Jahren generell ausgesetzt wird (BMAS 2016b). Die Vergleichbarkeit der Arbeitsbedingungen wird allerdings weiterhin durch die BA geprüft. Damit haben Schutzsuchende und Geduldete in den aufgelisteten Agenturbezirken nunmehr bereits nach drei Monaten einen erleichterten Arbeitsmarktzugang. In den verbleibenden 23 Agenturbezirken in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen verbleibt es bei der bisherigen Regelung. In den von der Vorrangprüfung ausgenommenen Fällen (§ 32 Abs. 5 BeschV) ist auch eine Zustimmung für ein Tätigwerden als Leiharbeitende möglich (§ 32 Abs. 3 BeschV; vgl. auch Kap. 8.2).

Hochschulzugang und Studium von Geflüchteten und Geduldeten

Seit dem 01. Januar 2016 können neben Schutzberechtigten auch Geduldete und Inhaberinnen und Inhaber bestimmter humanitärer Aufenthaltstitel Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) beantragen. Während Schutzberechtigte dies unabhängig von der Dauer ihres Voraufenthalts tun können, müssen Geduldete sich seit mindestens 15 Monaten rechtmäßig, gestattet oder geduldet in Deutschland aufgehalten haben (§ 8 Abs. 2a BAföG). Asylantragstellende haben keinen Anspruch auf BAföG, erhalten während der ersten 15 Monate allerdings Leistungen nach AsylbLG (§ 2 Abs. 1 AsylbLG i. V. m. § 22 Abs. 1 SGB XII). Zudem sind zahlreiche Universitäten dazu übergegangen,

Geflüchtete von bestimmten Gebühren und Kosten (z. B. Gebühren für Deutschkurse oder für das Semesterticket) zu befreien (HRK 2017). Sofern Asylantragstellende ein Studium noch vor Abschluss ihres Asylverfahrens aufnehmen, geht dies nicht mit einem ‚Spurwechsel‘ einher (§ 10 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 1 und 2 AufenthG) – etwa in einen Aufenthaltstitel zum Zweck des Studiums (§ 16 Abs. 1 AufenthG).

Im Dezember 2016 veröffentlichte das BAMF eine Handreichung für Hochschulen und Studierendenwerke zum ‚Hochschulzugang und Studium von Flüchtlingen‘ (BAMF 2016j). Die Handreichung wurde in Kooperation mit der Kultusministerkonferenz, dem Deutschen Akademischen Austauschdienst, dem Deutschen Studentenwerk und der Hochschulrektorenkonferenz erstellt und behandelt asyl- und aufenthaltsrechtliche Regelungen von Geflüchteten, Zulassungsverfahren, Fragen der Studienförderung sowie weitergehende Hilfsangebote und Kontaktmöglichkeiten. Zudem werden in deutscher und englischer Sprache wesentliche Informationen zum Studium für Geflüchtete beispielsweise auf der Webseite www.study-in.de aufbereitet.

Erleichterter Zugang zu Ausbildung für Schutzsuchende

Haben Schutzsuchende eine gute Bleibeperspektive, so erhalten sie seit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes nach drei Monaten Aufenthalt Zugang zu bestimmten Leistungen der Ausbildungsförderung (§ 132 Abs. 1 Satz 1 SGB III). Nach 15 Monaten besteht außerdem Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe und Ausbildungsgeld, wenn die Schutzsuchenden nicht mehr in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen (§ 132 Abs. 1 Nr. 2 und Satz 3 SGB III). Diese Regelungen gelten für Ausbildungsmaßnahmen, die bis zum 31. Dezember 2018 beginnen bzw. Leistungen, die davor beantragt werden (§ 132 Abs. 4 SGB III).

Bereits 2015 wurde durch eine Änderung der Beschäftigungsverordnung der Zugang zu mindestlohnfreien Praktika für Geduldete und Schutzsuchende erleichtert, indem sie vom Zustimmungserfordernis der BA ausgenommen wurden (§ 32 Abs. 2 u. Abs. 4 BeschV). Daneben können Schutzsuchende mit guter Bleibeperspektive und Schutzberechtigte seit dem 01. Dezember 2015 einen Bundesfreiwilligendienst absolvieren (BAFzA 2015).

Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen

Neben den Regeln zum Arbeitsmarktzugang wurden mit dem Integrationsgesetz die ‚Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen‘ (FIM) mit 100.000 Arbeitsgelegenheiten geschaffen (§ 5a AsylbLG). Das Programm baut auf den bereits bestehenden Arbeitsgelegenheiten (§ 5 AsylbLG) auf und erfüllt eine Doppelfunktion:

„Zum einen sollen Flüchtlinge bereits vor Abschluss ihres Asylverfahrens niedrigschwellig an den deutschen Arbeitsmarkt herangeführt werden und Einblicke in das berufliche und gesellschaftliche Leben in Deutschland erhalten. Zum anderen entstehen so sinnvolle Beschäftigungen in und außerhalb von Aufnahmeeinrichtungen, um Flüchtlingen die Möglichkeit zu geben, zum Gemeinwohl beizutragen und sich einzubringen“ (BMAS 2016c: 1).

Die Maßnahmen sollen jedoch eine mögliche Erwerbstätigkeit nicht ersetzen. Schutzsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten können nicht teilnehmen (§ 5a Abs. 1 Satz 2 AsylbLG). Die Tätigkeit kann bei staatlichen, kommunalen oder gemeinnützigen Trägern erfolgen, die Teilnehmenden erhalten eine Mehraufwandsentschädigung von 0,80 Euro pro Stunde. Schutzsuchende können zur Teilnahme verpflichtet werden, bei Nichtteilnahme entfällt der Anspruch auf Sozialleistungen nach dem AsylbLG (§ 5a Abs. 3 AsylbLG). Die Maßnahmen sind am 01. August 2016 gestartet. Bis Mitte Januar 2017 wurden von der BA bundesweit 13.000 Plätze im Rahmen von FIM bewilligt, wovon ca. 68 % Maßnahmen sind, die außerhalb der Unterkünfte stattfinden. Zum gleichen Zeitpunkt standen 12.466 Plätze in laufenden Maßnahmen zur Verfügung (Deutscher Bundestag 2017k: 7). Bis Ende März 2017 wurden laut Presseberichten etwa 25.000 Stellen beantragt (Öchsner 2017a).

Die FIM werden von verschiedenen Seiten kritisch gesehen. Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaftsforschungsinstituten, der Oppositionspartei Bündnis 90/Die Grünen sowie der deutsche Landkreistag betonen die Wichtigkeit einer Integration in den regulären Arbeitsmarkt, kritisieren aber die Schaffung von Parallelstrukturen zu den bereits bestehenden Arbeitsgelegenheiten für Schutzsuchende (FAZ 2017b, Rheinische Post 2016, Deutscher Landkreistag 2016). Der AWO-Bundesverband e. V. begrüßt die Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten, lehnt jedoch deren verpflichtenden Charakter ab (Deutscher Bundestag 2016m: 1343).

Leistungskürzungen

Zusätzlich zu den bereits zuvor bestehenden Anspruchseinschränkungen (§ 1a AsylbLG) werden seit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes auch dann nur noch Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung und Unterkunft – einschließlich Heizung sowie Utensilien zur Körper- und Gesundheitspflege – gewährt, wenn bereits in einem anderen EU-Staat ein Aufenthaltsrecht bestand (§ 1a Abs. 4 Satz 2 AsylbLG) oder Mitwirkungspflichten nicht erfüllt werden (§ 1a Abs. 5 AsylbLG). Dies ist weniger als die ansonsten zu gewährenden Grundleistungen gemäß § 3 AsylbLG. Kirchliche sowie zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren, dass die Sanktionsmöglichkeiten „oft pauschal einen

mangelnden „Integrationswillen“ unterstellten und im Hinblick auf das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum bedenklich seien (Deutscher Bundestag 2016k: 18; PRO ASYL 2016: 8f.).

Entscheidungen von Oberverwaltungsgerichten zur Erteilung subsidiären Schutzes für syrische Geflüchtete

Am 23. November 2016 urteilte das schleswig-holsteinische Oberverwaltungsgericht (OVG) über den durch das BAMF zuerkannten subsidiären Schutz (§ 4 Abs. 1 AsylG) im Falle einer Syrerin, die gegen den Entscheid des BAMF auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft geklagt hatte (Az. 3 LB 17/16). Das Gericht entschied, dass „syrische Flüchtlinge, die keine individuelle Verfolgung vor der Ausreise erlitten haben, [...] die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nicht allein wegen ihres Auslandsaufenthaltes und der Asylantragstellung beanspruchen [können]“ (SH 2016). Nach dem Urteil urteilten weitere OVG ähnlich und bestätigten die BAMF-Entscheidungen zur Gewährung von subsidiärem Schutz, wie etwa das OVG Rheinland-Pfalz (Urt. v. 16.12.2016, Az. 1 A 10918/16.OVG, 1 A 10920/16.OVG und 1 A 10922/16.OVG), das OVG Saarland (Urt. v. 02.02.2017, Az. 2 A 515/16) sowie das OVG Nordrhein-Westfalen (Urt. v. 21.02.2017, Az. 14 A 2316/16.A).

4.1.2.3 Änderungen und Maßnahmen im Bereich Flüchtlingsmanagement

Schnelle und flächendeckende Registrierung⁴⁴

Mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz, das am 5. Februar 2016 in Kraft trat, wurden die Voraussetzungen für eine schnellstmögliche identitätssichernde Erfassung der nach Deutschland eingereisten Personen sowie für einen verbesserten Datenaustausch aller am Verfahren beteiligten Behörden geschaffen. Alle bei der Registrierung erhobenen Daten werden nun beim erstmaligen behördlichen Kontakt im Kerndatensystem des Ausländerzentralregisters erfasst. Dazu wurde das ‚Gesetz über das Ausländerzentralregister‘ (AZR-Gesetz) um neue Inhalte ergänzt (Fingerabdrücke, Herkunftsland, Kontaktdaten zur schnellen Erreichbarkeit wie Anschrift, Telefonnummern und E-Mail-Adressen, Angaben zur Verteilung, sowie Informationen zu erfolgten Gesundheitsuntersuchungen und Impfungen). Für die schnelle Integration und Arbeitsvermittlung sollen weiterhin Daten über Schulbildung, Berufsausbildung und sonstige Qualifikationen im AZR gespeichert werden. Sowohl das BAMF als auch die mit der Kontrolle des grenzüberschreitenden

Verkehrs beauftragten Behörden, die Polizeivollzugsbehörden der Länder, die Aufnahmeeinrichtungen sowie die Ausländerbehörden sind an der Dateneinspeisung in das Kerndatensystem beteiligt.

Ankunftsnachweis

Mit dem Datenaustauschverbesserungsgesetz wurden auch die Voraussetzungen für den Ankunftsnachweis geschaffen, der die im Oktober 2015 gesetzlich geregelte ‚Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender‘ (kurz: BüMA) ersetzte. Der neue Ankunftsnachweis ist der visualisierte Nachweis der Registrierung im Kerndatensystem des AZR und wird in Form eines papierbasierten Dokuments mit fälschungssicheren Elementen von den Aufnahmeeinrichtungen und den zuständigen Außenstellen des BAMF ausgestellt. Die Verwaltung während des Aufnahmeverfahrens wird dadurch erheblich verbessert, Mehrfachregistrierung und Missbrauch werden verhindert. Die Vorlage des Ankunftsnachweises bei der den Antragstellenden zugewiesenen Aufnahmeeinrichtung ist grundsätzlich die Voraussetzung für den Erhalt vollständiger Unterstützungsleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (Unterbringung, Versorgung, Gesundheit). Mit dem Ankunftsnachweis haben die beteiligten Behörden (z. B. Ausländer- und Meldebehörden, Bundesagentur für Arbeit) einen schnellen Zugang zu den für sie relevanten Daten (Personendaten, Sprachkenntnisse etc.). Dies ermöglicht z. B. eine bessere Planung der Unterbringung der Schutzsuchenden in den Bundesländern, der Asylverfahren und der Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration.

Ausbau der Infrastruktur und Prozessoptimierung beim BAMF

Der bereits Ende 2014 begonnene Aufbau neuer Außenstellen des BAMF wurde auch 2016 fortgeführt, wobei der Schwerpunkt auf der Errichtung von sogenannten Ankunftszentren lag. So verfügte das BAMF Ende 2016 über 47 Außenstellen und 24 Ankunftszentren, die ab November bzw. Dezember 2015 mit den Standorten Heidelberg und Bad Fallingbommel 2015 erprobt worden waren (siehe Abbildung 3). An einzelnen Standorten arbeiten zum Teil mehr als 200 Mitarbeitende (u. a. AS Berlin und AZ Bielefeld).

Die Ankunftszentren spielen eine zentrale Rolle in der Umsetzung des ‚integrierten Flüchtlingsmanagements‘, das eine engere Verzahnung der Prozesse und Akteure im Asylverfahren sowie im Integrations- und Rückkehrprozess zum Ziel hat. Das integrierte Flüchtlingsmanagement gliedert sich dabei in drei Phasen: 1. die Ankunfts- und Registrierungsphase, 2. das Asylverfahren und 3. die Integrations- oder Rückführungs-/Rückkehrphase.

⁴⁴ Teile der Ausführungen zu den nationalen und EU-bezogenen Entwicklungen in diesem Kapitel sind an die Ausführungen im Migrationsbericht 2015 angelehnt (BMI/BAMF 2016: 13ff).

„Den Kern bilden dabei die Ankunftscentren, in denen viele bisher auf mehrere Stationen verteilte Schritte im Asylverfahren gebündelt werden. Nach Möglichkeit findet das gesamte Asylverfahren unter dem Dach des Ankunftscentrums statt. Die Ankunftscentren sind nun der Zugangspunkt zum Asylverfahren in Deutschland und zu allen damit verbundenen Leistungen. Mittlerweile gibt es in allen 16 Bundesländern mindestens ein Ankunftscentrum“ (BAMF 2016c: 4).

Die Asylanträge werden je nach Herkunftsland in vier Cluster eingeteilt, um die Verfahrensdauer für Personen aus bestimmten Herkunftsländern auf wenige Wochen zu verkürzen. Anträge von Menschen aus Herkunftsländern mit hoher Schutzquote (Cluster A: in 2016 z. B. Syrien, Eritrea, Irak) sowie aus solchen mit geringer Schutzquote (Cluster B: in 2016 u. a. sichere Herkunftsländer) sollen in den Ankunftscentren entschieden werden, während Antragstellende mit komplexeren Verfahren (Cluster C) sowie in Dublin-Fällen (Cluster D) in die Außenstellen weitergeleitet werden. Seit Sommer 2016 werden in Ankunftscentren auch Anhörungen für ältere Verfahren durchgeführt, um die Außenstellen zu entlasten (BAMF 2016c: 11 ff).

„In der Außenstelle werden Anhörungen durchgeführt, Entscheidungen getroffen und Bescheide zugestellt. Ausgewählte Fälle kann die Außenstelle bei Entscheidungsreife zur Bescheiderstellung an das zuständige Entscheidungszentrum weiterleiten. Das Entscheidungszentrum ist spezialisiert auf die Bescheiderstellung von entscheidungsreifen Fällen. Hierhin werden Fälle nach der Anhörung sowohl von BAMF-Außenstellen als auch in Ausnahmefällen von Ankunftscentren weitergeleitet. Das Zustellzentrum übernimmt die Zustellung der Bescheide aus den Entscheidungszentren“ (BAMF 2016c: 21).

Neben dem BAMF und dem jeweiligen Bundesland ist auch die BA in den Ankunftscentren präsent, so dass die Datenerfassung und Arbeitsmarktberatung für Personen mit Bleibeperspektive bereits vor Ort beginnen kann. Im Falle eines negativen Bescheids werden Informationen zu Rückkehrangeboten und möglichen Zwangsmaßnahmen vermittelt.

Personalaufbau beim BAMF

Auch im Jahr 2016 wurde das Personal des BAMF zur Bewältigung der mit den hohen Asylantragszahlen einhergehenden Herausforderungen weiter aufgestockt. Die Zahl der Beschäftigten lag Anfang 2016 bei knapp 4.000 Beschäftigten. Mit dem Haushalt 2016 wurde der weitere Ausbau auf den Weg gebracht und am 01. Dezember 2016 zählte das Bundesamt 7.650 Mitarbeitende, darunter 1.959 Entscheiderinnen und Entscheider. Zudem waren 3.566 unterstützende sowie

abgeordnete Kräfte aus der Bundesagentur für Arbeit (BA), von Vivotto, der Deutschen Bahn, der Deutschen Post, der Bundeswehr, dem Zoll und mehreren Bundesressorts und Geschäftsbereichsbehörden beschäftigt.

Die Soll-Personalplanung für 2017 sieht 7.400 Vollzeitäquivalente (VZA) vor, wovon 6.233 Dauerkräfte und 1.167 temporär Beschäftigte sind (Deutscher Bundestag 2016n).

Digitalisierung der Asylverfahren, Scanstelle, Video-Dolmetscherinnen bzw. Dolmetscher und Service Center im BAMF

Neben dem integrierten Flüchtlingsmanagement wurde zur Beschleunigung der Asylverfahren auch die Digitalisierung vorangetrieben. Dies geschah zum einen durch die flächendeckende Einführung des Ankunftsnachweises im Mai 2016 und die Einführung des behördenübergreifenden Kerndatensystems im AZR. Zum anderen hat das Bundesamt im Jahr 2016 den Schriftverkehr mit den Verwaltungsgerichten (VG), der zuvor postalisch oder per Fax stattfand, auf elektronischen Versand umgestellt. Bis Ende 2016 wurden 42 Verwaltungsgerichte in das digitalisierte Verfahren integriert, die verbliebenen sechs VG sollen 2017 hinzukommen. Ebenso wurde eine zentrale Scanstelle eingerichtet, um die Außenstellen bei der Digitalisierung von Dokumenten für Asylakten zu unterstützen. Mittelfristig wird der gesamte Postlauf im BAMF digitalisiert. Seit dem Frühjahr 2016 erfolgt zudem der Einsatz von Video-Dolmetscherinnen und -Dolmetschern, um dem steigenden Bedarf zu begegnen.

Darüber hinaus wurde im August 2016 das Service Center im BAMF eingerichtet, das sich in einen Behördenservice und einen Bürgerservice unterteilt und sowohl telefonisch als auch per E-Mail eingehende Anfragen beantwortet. Ziel war es, eine zentrale Auskunfts- und Beratungseinheit einzurichten sowie eine bessere Erreichbarkeit, einheitliche Servicezeiten und Kommunikation sicherzustellen. Im Behördenservice werden nach erfolgreicher telefonischer Authentifizierung Sachstanandanfragen zu laufenden oder abgeschlossenen Asylverfahren von Ausländerbehörden, Jugendämtern, gerichtlich bestellten Vormündern, Gerichten, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten und der Polizei beantwortet. Der Bürgerservice beantwortet wiederum Fragen zu den Themen Ablauf des Asylverfahrens, Integrationskursen, ESF-BAMF-Programm/berufsbezogene Sprachförderung, Lehrkräftezulassung, Migration, Einbürgerung, Rückkehr und jüdische Zuwanderung von allen anderen Einrichtungen (z. B. Sozialämtern, Jobcentern, Arbeitsagenturen etc.), Integrationskursträgern sowie allen Bürgerinnen und Bürgern (BAMF 2017d).

Abbildung 3: Aktive Standorte des BAMF zum Stand 31.12.2016



4.1.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Dublin-Überstellungen in andere Mitgliedstaaten

Mit Schreiben vom 28. Juli 2016 verlängerte das Bundesministerium des Innern anlässlich einer Empfehlung der EU Kommission und aufgrund der anhaltenden systemischen Mängel die Aussetzung der Dublin-Überstellungen nach Griechenland durch das BAMF bis zum 08. Januar 2017. Seit Januar 2011 überstellt das BAMF keine Personen mehr im Rahmen des Dublin-Verfahrens nach Griechenland und übt stattdessen das Selbsteintrittsrecht aus.

Am 27. April 2016 entschied das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), dass eine Dublin-Überstellung nach Ungarn unzulässig ist, da Ungarn nicht mehr zur (Wieder-)Aufnahme bereit ist (BVerwG 1 C 24.15). Dabei hielt das BVerwG grundsätzlich für Dublin-Überstellungen fest:

„Lehnt das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Bundesamt - einen Asylantrag nach Übergang der Zuständigkeit auf Deutschland zu Unrecht unter Berufung auf die originäre Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats nach den einschlägigen Dublin-Bestimmungen als unzulässig ab, kann sich der Schutzsuchende im Klageverfahren jedenfalls dann auf die Zuständigkeit Deutschlands berufen, wenn die Aufnahmebereitschaft des anderen Mitgliedstaats nicht feststeht“ (BVerwG 2016a).

Im Rahmen des Dublin-Verfahrens überstellte Deutschland im Jahr 2016 3.968 Personen an andere Mitgliedstaaten (2015: 3.597), die meisten davon an Italien (916), Polen (884) und Spanien (351). 55.690 Übernahmeersuchen stellte Deutschland insgesamt an die Mitgliedstaaten. Die Zahl der Übernahmeersuchen der anderen Mitgliedstaaten an Deutschland lag im Jahr 2016 bei 31.523 Ersuchen, fast drei Mal so viele wie im Vorjahr (2015: 11.785 Ersuchen). Tatsächlich nach Deutschland überstellt wurden 12.091 Personen (2015: 3.032), wobei ca. 50 % aus den nordeuropäischen Ländern Schweden (3.684), Dänemark (1.109), Finnland (644) und Norwegen (631) erfolgten (BAMF 2017c: 29).

Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie und der Aufnahmerichtlinie

Nach Vorgabe der Europäischen Union sollten sowohl die Asylverfahrensrichtlinie (2013/32/EU)⁴⁵ als auch die

Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU)⁴⁶ bis zum 20. Juli 2015 in nationales Recht umgesetzt werden. Am 10. Februar 2016 erließ die EU-Kommission in zwei Fällen begründete Stellungnahmen wegen unvollständiger oder mangelhafter Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) in Deutschland (Europäische Kommission 2016b). In beiden Beschlüssen wurde Deutschland aufgefordert die nationalen Maßnahmen mitzuteilen, die zur Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie sowie der Aufnahmerichtlinie ergriffen wurden. Am 11. April 2016 teilte die Bundesregierung der EU-Kommission unter Bezugnahme auf die Stellungnahmen mit, wie diese in das Recht der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt wurden. „Unbeschadet dessen prüft die Bundesregierung derzeit, ob noch weiterer bundesrechtlicher Regelungsbedarf besteht, etwa im Hinblick auf die einheitliche Umsetzung der Richtlinienvorgaben in den Ländern. Es ist aber derzeit nicht geplant, den am 30. September 2015 vorgelegten ‚Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems‘ weiter zu verfolgen“ (Deutscher Bundestag 2016o: 8f.). Das BAMF hatte bereits am 20. Juli 2015 einen Leitfaden zur unmittelbaren innerstaatlichen Anwendung der Richtlinien veröffentlicht (BAMF 2015b). Am 13. Juli 2016 veröffentlichte die EU-Kommission Vorschläge zur Reform der Asylverfahrens- und der Aufnahmerichtlinie, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene befinden (Europäische Kommission 2016i, Europäische Kommission 2016j).

Richtlinienkonformität der Wohnsitzauflage für subsidiär Schutzberechtigte

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschied am 01. März 2016 über die Europarechtskonformität von Wohnsitzauflagen gemäß § 12 Abs. 2 AufenthG für subsidiär Schutzberechtigte, die Sozialleistungen beziehen (EuGH C-443/14, C-444/14, Alo & Osso⁴⁷). Das Urteil erfolgte im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens, das vom Bundesverwaltungsgericht vorgelegt wurde. Der EuGH entschied, dass Wohnsitzauflagen das in Art. 33 der Qualifikationsrichtlinie (RL 2011/95/EU) festgelegte Recht auf Freizügigkeit einschränken. Eine solche Einschränkung ist laut Urteil nicht zulässig, wenn sie mit einer besseren Lastenverteilung zwischen den Sozialleistungsträgern begründet ist, da dies gegen das Gleichbehandlungsgebot von Schutzberechtigten und anderen Drittstaatsangehörigen in Art. 33 verstößt. Wohnsitzauflagen können aber zulässig sein, wenn sie für die betroffenen Personen integrationspolitisch erforderlich sind. Der EuGH überließ es den nationalen Gerichten

45 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

46 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

zu prüfen, ob bei subsidiär Schutzberechtigten, die Sozialleistungen beziehen, ein höherer Integrationsbedarf besteht als bei anderen Drittstaatsangehörigen, wodurch die Auflage zulässig wäre. Das Bundesverwaltungsgericht stellte die der Vorlage zugrunde liegenden Verfahren daraufhin am 04. Mai 2016 ein, da die Wohnsitzauflagen in den beklagten Fällen nicht integrationspolitisch begründet waren (BVerwG 1 C 7.16).

Die neuen Wohnsitzbestimmungen des Integrationsgesetzes (vgl. Kap. 4.1.2.2), das nach dem EuGH-Urteil verabschiedet wurde, sind gesetzlich mit der Förderung der Integration begründet, nicht jedoch mit fiskalischer Lastenverteilung (§ 12a AufenthG; s. o.).

4.2 Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

4.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) ist eine Einrichtung des europäischen Rechts mit Sitz auf Malta. Die Rechtsgrundlage für EASO bildet die Verordnung (EU) Nr. 439/2010 vom 19. Mai 2010.⁴⁷ Hauptaufgaben von EASO gemäß der Verordnung sind:

- die Unterstützung von Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind, mit operativen Maßnahmen oder Koordinierung einer solchen Unterstützung,
- die Stärkung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich und
- das Beitragen zur Fortentwicklung des GEAS einschließlich der Kooperationen mit den Anrainerstaaten der EU (sog. externe Dimension des GEAS).

Darüber hinaus koordiniert EASO neben der Hilfe im operativen Bereich auch die multilateralen Komponenten des innereuropäischen Umverteilungsprogramms (Relocation), über das EU-Staaten Asylsuchende aus solchen Mitgliedstaaten aufnehmen, in denen eine besonders hohe Zahl an Asylsuchenden ankommt.

Am 04. Mai 2016 veröffentlichte die EU-Kommission einen Vorschlag zur Reform von EASO, der die bisherige Rechtsgrundlage ersetzen und das Mandat des Büros erweitern soll (Europäische Kommission 2016c). Der Vorschlag befindet sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren auf EU-Ebene.

4.2.2 Entwicklung mit Bezug zur EU

Im Zentrum der Anstrengungen stand im vergangenen Jahr die Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung (vgl. Kap. 4.3.3), deren Ziel die Beendigung der irregulären Migration aus der Türkei in die EU ist. Stattdessen sollen legale Wege der Neuansiedlung von Schutzsuchenden in der EU eröffnet werden. Verantwortlich für die Umsetzung des Abkommens sind die griechischen und türkischen Behörden, unterstützt von EU-Kommission, den EU-Mitgliedstaaten und EU-Einrichtungen wie EASO.

Daneben stand die Intensivierung der Aktivitäten, die an dem sogenannten Hotspot-Ansatz anknüpfen, im Vordergrund. In Krisensituationen, ausgelöst durch unverhältnismäßig hohen Migrationsdruck, ist es den einzelnen Mitgliedstaaten möglich, Unterstützung zu beantragen. EASO, FRONTEX und EUROPOL sollen dann vor Ort helfen, ankommende Migrantinnen und Migranten schnell zu identifizieren und zu registrieren. Diejenigen, die offensichtlich internationalen Schutz benötigen, sollen in das europaweite ‚Relocation-Verfahren‘ einbezogen werden. Diejenigen ohne Schutzbedürfnis sollen rückgeführt werden. In Zweifelsfällen soll der betreffende Mitgliedstaat selbst das Asylverfahren durchführen.

Das BAMF unterstützte neben den anwachsenden nationalen Aufgaben diese Maßnahmen an etwa 5.000 Einsatztagen mit insgesamt 75 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, wovon 67 in Griechenland und 8 in Italien eingesetzt wurden. Darüber hinaus brachte sich das BAMF bei Schulungsmaßnahmen, z. B. durch die Bereitstellung von Trainerinnen und Trainern, ein und arbeitete an der Entwicklung von Schulungsmodulen mit. Dabei profitierte das BAMF auch, indem es selbst Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in EASO-Schulungen fortbilden ließ oder eigene, auf EASO-Schulungsmodulen basierende, Lehrveranstaltungen für seine Belegschaft organisierte.

Im Übrigen lagen auch im vergangenen Jahr im Zusammenhang mit EASO die Arbeitsschwerpunkte auf

- der Stärkung der Rolle gemeinsamer Schulungen und der beruflichen Entwicklung im Bereich Asyl,
- der Verbesserung der Qualität von Asylverfahren und -entscheidungen,
- der Erstellung gemeinsamer Informationen über Herkunftsländer (COI),
- der Sammlung und dem Austausch korrekter und aktueller Informationen und Unterlagen über die Funktionsweise des GEAS und Weiterentwicklung eines Frühwarn- und Vorsorgesystems (EPS) für die Analyse von Tendenzen,
- der rechtzeitigen und umfassenden Bereitstellung operativer Unterstützung für die Mitgliedstaaten,

⁴⁷ Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen.

- der Förderung von Synergien zwischen Vorgehensweisen in den Bereichen Migration und Asyl, einschließlich der Rückführung von Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde,
- der Unterstützung der externen Dimension des GEAS.

4.3 Kooperation mit Drittstaaten, Resettlement, humanitäre Aufnahme, Relocation

4.3.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Bereits seit 1956⁴⁸ führt Deutschland humanitäre Aufnahmeprogramme (HAP) durch. Die aktuell prominentesten Beispiele sind die drei HAP Syrien, die 20.000 Syrerinnen und Syrern in den Jahren 2013 bis 2016 eine direkte Einreise aus den Anrainerstaaten Syriens sowie Ägypten und Libyen nach Deutschland ermöglichten (vgl. BMI 2013a, BMI 2013b und BMI 2014). Die drei Programme sind mittlerweile ausgelaufen. Bei den Aufnahmen im Rahmen eines HAP handelt es sich in der Regel um temporäre Aufnahmen, bei denen zunächst nicht von einem Daueraufenthalt ausgegangen wird; die Aufnahme soll vielmehr die Krisen-, Kriegs- und Gefährdungszustände im Herkunftsland überbrücken. Die betreffenden Personen erhalten eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 und ggf. Abs. 3 i. V. m. § 24 AufenthG, die für drei Jahre mit der Möglichkeit einer Verlängerung ausgestellt wird und unter anderem zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit berechtigt.

Am 9. Dezember 2011 sprach sich die Innenministerkonferenz (IMK) für eine permanente Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an der Aufnahme und Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Geflüchteter aus Drittstaaten (Resettlement) aus. Das Resettlement ist ein international anerkanntes politisches Instrument im Umgang mit langanhaltenden Flüchtlingskrisen. Schutzbedürftigen, bei denen sowohl die Rückkehr ins Herkunftsland als auch die Integration im (aktuellen) Zufluchtsstaat in absehbarer Zeit ausgeschlossen sind, wird die Möglichkeit gegeben, in aufnahmebereite Staaten legal einzureisen mit dem Ziel, sich dort dauerhaft niederzulassen. Die Durchführung des Resettlements erfolgt in Zusammenarbeit mit dem UNHCR, der IOM, den entsprechenden nationalen Stellen der Erstzufluchtsländer sowie den dortigen deutschen Auslandsvertretungen unter finanzieller Beteiligung der EU-Kommission. Resettlement-Flüchtlinge erhalten in Deutschland einen Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 4 AufenthG, der zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und zum Bezug von Sozialleistungen berechtigt.

2016 und 2017 beteiligt sich Deutschland zudem am EU-Relocation-Verfahren aus Italien und Griechenland sowie der humanitären Aufnahme von schutzbedürftigen Syrerinnen und Syrern aus der Türkei im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung (s. u.).

Darüber hinaus ermöglichten ab 2013 die meisten Bundesländer den Nachzug von einzelnen Verwandten von Syrerinnen und Syrern in Deutschland im Rahmen von privat finanzierten Aufnahmeprogrammen („private sponsorship“) auf Grundlage von § 23 Abs. 1 AufenthG. Für jede beantragende Person muss eine Verpflichtungserklärung (Bürgerschaft) abgegeben werden, in der die Verpflichtungsgeberin bzw. der Verpflichtungsgeber erklärt, jegliche Kosten des Aufenthalts der Familienangehörigen zu tragen, und ein entsprechendes Einkommen nachweist. In einem Großteil der Bundesländer liefen die Programme in den Folgejahren wieder aus, während vier Bundesländer sie bis ins Jahr 2016 (Hamburg, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) und fünf darüber hinaus bis ins Jahr 2017 bzw. 2018 verlängert haben (Berlin, Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein, Thüringen; vgl. PRO ASYL 2017).

4.3.2 Nationale Entwicklungen

Dauer und Fortbestehen der Verpflichtungserklärung bei privat finanzierten Aufnahmen

Am 06. August 2016 trat das Integrationsgesetz in Kraft, mit dem § 68 Abs. 1 AufenthG neu gefasst und die Haftungsdauer im Falle einer Verpflichtungserklärung grundsätzlich auf fünf Jahre begrenzt wurde. Die Erstattungsverpflichtung umfasst dabei sämtliche öffentlichen Mittel, „die für den Lebensunterhalt des Ausländers einschließlich der Versorgung mit Wohnraum sowie der Versorgung im Krankheitsfalle und bei Pflegebedürftigkeit aufgewendet werden, auch soweit die Aufwendungen auf einem gesetzlichen Anspruch des Ausländers beruhen. Aufwendungen, die auf einer Beitragsleistung beruhen, sind nicht zu erstatten“ (Deutscher Bundestag 2016k).

Zudem geht mit der Neufassung des § 68 Abs. 1 AufenthG eine Klarstellung der bis dato umstrittenen Frage (GGUA 2015; Karpenstein 2015; GGUA 2013: 2) einher, ob die Verpflichtungserklärung im Falle eines positiv beschiedenen Asylantrags erlischt oder fortbesteht. So wird in § 68 Abs. 1 Satz 4 AufenthG konkretisiert, dass die Verpflichtungserklärung vor Ablauf des Zeitraums von fünf Jahren ab Einreise des Ausländers nicht durch Erteilung eines Aufenthaltstitels aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen und auch nicht durch Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (§ 3 AsylG) oder subsidiären Schutzes (§ 4 AsylG) erlischt. Die Regelung gilt laut neu geschaffenem § 68a auch für Altfälle, allerdings mit der Einschränkung,

48 Für eine Übersicht zu den einzelnen Humanitären Aufnahmeprogrammen seit 1956, siehe Grote/Bitterwolf/Baraulina 2016: 15.

dass Verpflichtungserklärungen, die vor Inkrafttreten des Gesetzes abgegeben wurden, nach drei Jahren statt fünf Jahren enden.

4.3.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Resettlement (Neuansiedlung)

2015 wurde das jährliche deutsche Aufnahmekontingent von zuvor 300 auf 500 Personen erhöht. In den Jahren 2016 und 2017 beteiligt sich Deutschland zudem am Resettlement-Pilotprogramm der Europäischen Union und verpflichtete sich, hierfür insgesamt 1.600 Resettlement-Flüchtlinge aufzunehmen. Das jährliche nationale Kontingent von 500 Schutzbedürftigen wird dabei angerechnet. Deutschland nahm im Jahr 2016 bereits 1.060 syrische Schutzbedürftige aus der Türkei auf (Europäische Kommission 2017a: 2). Darüber hinaus konnten im Jahr 2016 155 syrische Schutzbedürftige aus dem Libanon aufgenommen werden. Deutschland hat somit im Jahr 2016 insgesamt 1.215 Personen im Rahmen des Resettlements aufgenommen.

Relocation (Umsiedlung), humanitäre Aufnahme für syrische Schutzbedürftige aus der Türkei und EU-Türkei-Erklärung

Für eine gerechtere Verteilung der Asylsuchenden innerhalb Europas und vor allem zur Entlastung von Italien und Griechenland, die maßgeblich mit der Fluchtmigration über das Mittelmeer und der Erstaufnahme konfrontiert sind, beschloss der Rat für Justiz und Inneres der EU (JI-Rat) am 14. September 2015 zunächst 40.000 Asylsuchende aus Italien und Griechenland innerhalb von 24 Monaten umzuverteilen (Beschluss 2015/1523). Deutschland verpflichtete sich davon 10.500 Personen aufzunehmen. In einem weiteren Beschluss des JI-Rates vom 22. September 2015 (2015/1601) wurde anschließend die Umverteilung von weiteren 120.000 Asylsuchenden aus Italien und Griechenland beschlossen (2. Umsiedlungsbeschluss), so dass insgesamt 160.000 Asylsuchende umverteilt werden sollten.⁴⁹ Für jede umgesiedelte Person erhält der aufnehmende Mitgliedstaat einen Pauschalbetrag von 6.000 Euro durch die EU (Europäischer Rat 2015).

Die 120.000 Umverteilungsplätze des 2. Beschlusses wurden wiederum in zwei Tranchen von jeweils 66.000 bzw. 54.000 Plätzen geteilt. Die erste Tranche sah eine Aufnahmequote

für Deutschland von 17.036 Asylsuchenden⁵⁰ vor, für die Deutschland seit September 2016 ein monatliches Kontingent von je 500 Plätzen für die Aufnahme aus Italien und Griechenland bereit hält und mit Stand 31. März 2017 insgesamt 3.510 Asylsuchende aus beiden Ländern aufgenommen hat – 1.481 Asylsuchende aus Italien und 2.029 aus Griechenland.⁵¹

Für die zweite Tranche von 54.000 Umsiedlungsplätzen des 2. Umsiedlungsbeschlusses verabschiedete der Europäische Rat am 29. September 2016 einen Beschluss (2016/1754) und ermöglichte damit die Umwidmung dieser Plätze für die Aufnahme von syrischen Schutzbedürftigen aus der Türkei im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung, einer Übereinkunft, die durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Union und dem türkischen Ministerpräsidenten am 18. März 2016 geschlossen wurde (Europäische Kommission 2016d; EuGH 2017: 1). Hierin wurde vereinbart, dass alle ab dem 20. März 2016 auf die griechischen Mittelmeerinseln irregular eingereisten Drittstaatsangehörigen, die keinen Asylantrag stellen oder deren Asylantrag als unbegründet oder unzulässig abgelehnt wird, in die Türkei abgeschoben werden. Gleichzeitig verpflichteten sich die EU-Mitgliedstaaten zur humanitären Aufnahme oder Aufnahme über andere legale Wege von syrischen Schutzbedürftigen aus der Türkei in selber Personenanzahl (1:1-Mechanismus).

Deutschland beteiligt sich im Rahmen seines aufgestockten Resettlement-Kontingents an dem 1:1-Mechanismus und nahm im Jahr 2016 1.060 Syrerinnen und Syrer aus der Türkei auf. Am 11. Januar 2017 ordnete das BMI die humanitäre Aufnahme syrischer Schutzbedürftiger aus der Türkei gemäß § 23 Abs. 2 AufenthG an. Deutschland nahm seitdem weitere 524 Syrerinnen und Syrer aus der Türkei auf (Stand: 31. März 2017).

Weiterer Teil der EU-Türkei-Erklärung ist eine finanzielle Unterstützung syrischer Geflüchteter und ihrer Aufnahmegemeinden in der Türkei. Über die Flüchtlingsfazilität für die Türkei stellt die EU zunächst 3 Milliarden Euro, davon 1 Milliarde Euro aus dem EU-Haushalt und 2 Milliarden Euro durch bilaterale Beiträge der EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung. Hierzu leistet die Bundesregierung mit 21 % (rund 428 Mio. Euro) einen wesentlichen Beitrag. Sofern alle Verpflichtungen der EU-Türkei-Erklärung erfüllt werden, sollen bis Ende 2018 zusätzliche Mittel für die Fazilität in Höhe von weiteren 3 Milliarden Euro von der EU mobilisiert werden.

⁴⁹ Die EU veröffentlicht eine ständig aktualisierte Übersicht der Aufnahmen im Rahmen des Relocation-Verfahrens und der verbleibenden Plätze nach Mitgliedstaaten: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf (04.04.2017).

⁵⁰ 4.027 Asylsuchende aus Italien und 13.009 Asylsuchende aus Griechenland.

⁵¹ Davon wurden 21 Asylsuchende bereits 2015 aus Italien (11) und Griechenland (10) aufgenommen.

5 Unbegleitete Minderjährige und andere Gruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen

5.1 Unbegleitete Minderjährige

5.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

„Unbegleiteter Minderjähriger“ (UM) bezeichnet einen Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen unter 18 Jahren, der ohne Begleitung eines für ihn nach dem einzelstaatlichen Recht oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats verantwortlichen Erwachsenen in das Hoheitsgebiet eines EU-Mitgliedstaats einreist, solange er sich nicht tatsächlich in der Obhut eines solchen Erwachsenen befindet. Dies schließt Minderjährige ein, die nach der Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats dort ohne Begleitung zurückgelassen wurden (Art. 2 Buchstaben d und e RL 2013/33/EU). UM kommen nach Deutschland, da sie vor Kriegshandlungen, Menschenrechtsverletzungen oder wirtschaftlicher Not fliehen oder von ihren Familien nach Europa geschickt werden. Andere Fluchtgründe sind kinderspezifisch: Zwangsrekrutierung als Kindersoldaten, geschlechtsspezifische Verfolgung (Genitalverstümmelung), innerfamiliäre Gewalt, Kinderprostitution, Zwangsverheiratung oder Sippenhaft (Deutscher Bundestag 2017l: 45). Manche UM verlieren ihre Angehörigen, andere werden auf der Flucht von ihren Eltern getrennt.

Die verschiedenen aufenthalts-, asyl- und sozialrechtlichen Maßnahmen und Verfahren, die im Zusammenhang mit der Einreise, der Aufnahme und einer eventuellen Rückkehr von UM zum Einsatz kommen, unterliegen aufgrund nationaler und internationaler Vorschriften zum Schutz von Kindern und Jugendlichen besonderen Anforderungen. Sobald UM im Bundesgebiet ankommen, werden sie vom zuständigen Jugendamt in vorläufige Obhut genommen (BumF 2017; EMN/BAMF 2016a: 58). Im Rahmen der vorläufigen Inobhutnahme werden die Kinder und Jugendlichen untergebracht und medizinisch versorgt. In einem Erstgespräch wird u.a. das Alter der UM geschätzt (BAG LJÄ 2014: 15f.). Sodann wird geprüft, ob die betroffenen Minderjährigen bundesweit verteilt werden können. Wird dies bejaht, kommt es innerhalb der ersten beiden Wochen zur Umverteilung in das entsprechend der Quote zuständige Zielbundesland. Dort bestimmt die nach Landesrecht zuständige Stelle über die landesinterne Zuweisung. Erst dann erfolgt

die Inobhutnahme. Nachdem die UM regulär in Obhut genommen wurden, kommt dem sogenannten ‚Clearingverfahren‘ eine wichtige Rolle zu. Es dient unter anderem dazu, den individuellen Bedarf an Jugendhilfemaßnahmen zu ermitteln und zu prüfen, ob die in Obhut genommenen UM Verwandte in Deutschland oder einem anderen EU-Land haben und ob die Stellung eines Asylantrags sinnvoll erscheint (BAG LJÄ 2014). Gegebenenfalls erfolgt die Stellung eines Asylantrags für die UM (s. u.). Im BAMF sind Asylentscheiderinnen und -entscheider als sogenannte Sonderbeauftragte für den Umgang mit UM geschult, um sicherzustellen, dass die Anhörung bei UM weniger formal verläuft als bei Volljährigen und auf die Bedürfnisse Minderjähriger sensibel eingegangen wird (Müller 2014: 19f.). Auch die Berücksichtigung kinderspezifischer Verfolgungsgründe sowie die Anfertigung der Bescheide erfordern die Beteiligung der Sonderbeauftragten.

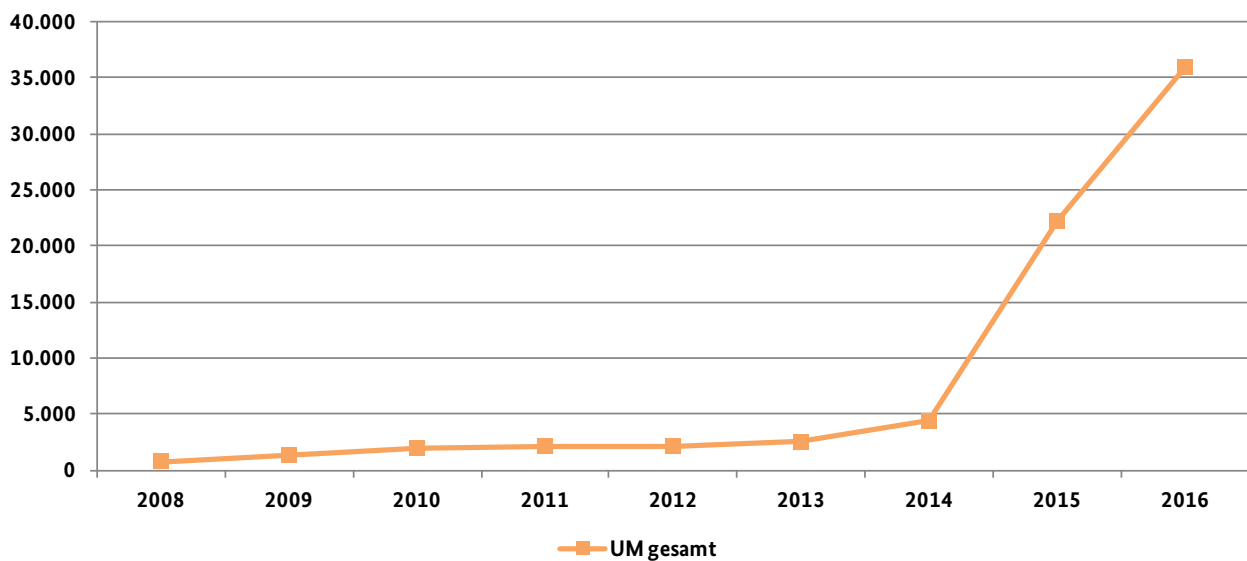
5.1.2 Nationale Entwicklungen

Entwicklung der Asylantragszahlen unbegleiteter Minderjähriger

2016 lag die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Asylantragsstellenden bei 35.939, was einen Anstieg um 61,5 % gegenüber dem Vorjahr bedeutet (2015: 22.555⁵²; vgl. Abbildung 4). Die fünf wichtigsten Hauptherkunftsländer der unbegleiteten minderjährigen Asylantragstellenden waren Afghanistan (14.959), Syrien (10.045), Irak (2.960), Eritrea (1.818) und Somalia (1.547). Im Jahr 2015 wurden zudem 225.447 Asylersuchen von begleiteten minderjährigen Schutzsuchenden gestellt (Deutscher Bundestag 2017l: 44). Die Gesamtschutzquote von UM (die Anzahl der Asylanerkennungen, der Gewährungen von Flüchtlingsschutz und subsidiärem Schutz sowie der Feststellung von Abschiebeverboten bezogen auf die Gesamtzahl der Entscheidungen), lag 2016 bei 89,0 %.

52 Für das Jahr 2015 wurden im Laufe des Jahres 2016 die Asylersuchen von UM nacherfasst. Die vorläufige Zahl der Anträge, so wie sie auch im EMN/BAMF-Politikbericht 2015 veröffentlicht wurden, betrug 14.439.

Abbildung 4: Unbegleitete Minderjährige, Erstantragstellende in Personen (2008-2016)



Quelle: BAMF

Verschwundene minderjährige Geflüchtete

In der ersten Jahreshälfte 2016 rückte das Problem verschwundener minderjähriger Geflüchteter verstärkt in den Fokus der Öffentlichkeit. Dabei hob die Diskussion auf Statistiken des BKA zu als vermisst gemeldeten minderjährigen Geflüchteten ab (Reimann 2016; Tillack 2016). Im Juli 2016 lag die Zahl der vermisst gemeldeten UM bei 8.991 (Deutscher Bundestag 2017l: 59), wobei es sich um Vermisstenmeldungen handelt, die keine belastbare Aussage darüber zulassen, wie hoch die tatsächliche Anzahl ist und aus welchen Gründen die UM verschwunden sind. So müssen UM beispielsweise als vermisst gemeldet werden, wenn sie den ihnen zugewiesenen Ort unangekündigt verlassen und ihr Aufenthalt den Behörden unbekannt ist (Deutscher Bundestag 2017l: 9; Werner/Khella 2016). Es ist auch davon auszugehen, dass zumindest ein Teil der Vermisstenmeldungen darauf zurückzuführen ist, dass im Rahmen der Erstverteilung der Asylsuchenden (EASY) Mehrfacherfassungen erfolgten (Deutscher Bundestag 2017l: 9).

Sowohl die Bundesregierung als auch Fachverbände gehen hier für einen Großteil davon aus, dass die vermissten UM sich selbst der Ortszuweisung entzogen haben, was verschiedene Gründe haben kann. So reisen viele UM innerhalb Deutschlands oder auch in andere europäische Länder zu Familienangehörigen oder Verwandten weiter, teilweise wird eine „Unzufriedenheit mit der Zuweisungsentscheidung beim Verfahren zur bundesweiten Aufnahme ausländischer Kinder und Jugendlicher“ als Motiv für ihr Weiterreisen und Verschwinden beschrieben (Deutscher Bundestag 2017l: 9; BumF 2016b: 1).

Kenntnis darüber, dass UM Opfer einer schweren Straftat geworden sind, lagen der Bundesregierung nicht vor

(Deutscher Bundestag 2017l: 9). Der BumF gibt in diesem Zusammenhang allerdings an, Hinweise zu haben, „dass auch unbegleitete Minderjährige zu Prostitution oder Diebstahl gezwungen werden weil sie zum Beispiel noch Schulden an Schlepper zurückzahlen müssen“. Er fordert daher, dass UM noch besser bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützt und vor Gefahren geschützt werden müssten; zudem müsse ein Wohnortwechsel zu Angehörigen erleichtert werden bzw. die Verteilung von vornherein so organisiert werden, dass die Zuweisung hin zu Angehörigen erfolge (vgl. BumF 2016b: 1).

Gesetzliche Neuregelungen

Mehrere gesetzliche Änderungen hatten im Jahr 2016 Auswirkungen auf UM.⁵³ So ergaben sich mit dem Integrationsgesetz, das am 06. August 2016 in Kraft trat, Verbesserungen im Bleiberecht für geduldete Jugendliche während und nach der Ausbildung sowie Erleichterungen beim Zugang zu bestimmten Leistungen der Ausbildungsförderung für Schutzsuchende und Geduldete (vgl. Kap. 8.2).

5.2 Andere besonders schutzbedürftige Gruppen

5.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Als besonders schutzbedürftige Personen gelten nach Artikel 21 der EU-Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) neben UM sowie Minderjährigen in Begleitung Menschen mit einer Behinderung, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende

⁵³ Eine Übersicht findet sich unter BumF 2016c.

mit minderjährigen Kindern, Opfer von Menschenhandel, Personen mit schweren körperlichen Erkrankungen, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien. Zuständig für die Unterbringung und Versorgung besonders schutzbedürftiger Geflüchteter sind die Länder.

Im Asylverfahren werden bei der Bearbeitung von Anträgen bestimmter Personengruppen (UM, geschlechtsspezifisch Verfolgte, Opfer von Menschenhandel, Folteropfer und traumatisierte Asylantragstellende) sogenannte Sonderbeauftragte eingebunden. Hierbei handelt es sich um besonders geschulte Entscheiderinnen und Entscheider, die mit den spezifischen Belangen der einzelnen schutzwürdigen Personengruppen vertraut gemacht wurden. Sie verfügen zudem über spezielle rechtliche, kulturelle und psychologische Kenntnisse, um die Verfahren einfühlsam durchführen zu können.

Die Gesundheitsversorgung von Asylantragstellenden mit besonderer Schutzbedürftigkeit wird durch das AsylbLG geregelt. § 4 AsylbLG sieht eine medizinische Grundversorgung für alle Asylantragstellenden vor. Besonders Schutzbedürftige können darüber hinaus Leistungen erhalten, die ihre gesundheitlichen Bedürfnisse abdecken, „wenn sie im Einzelfall zur Sicherung des Lebensunterhalts oder der Gesundheit unerlässlich“ sind (§ 6 Abs. 1 AsylbLG). Nach spätestens 15-monatigem Aufenthalt im Bundesgebiet sind Schutzsuchende dann leistungspflichtig in ihrer Gesundheitsversorgung gesetzlich Krankenversicherten gleichgestellt (vgl. § 2 Abs. 1 AsylbLG; Deutscher Bundestag 2017m: 3). Von der Opposition wird kritisiert, dass die staatlichen Leistungen für die Gruppe der besonders schutzbedürftigen Geflüchteten nicht ausreichen und eine frühere Einbeziehung von Geflüchteten in das System der gesetzlichen Krankenkassen nötig wäre (Deutscher Bundestag 2016p: 1f.; Deutscher Bundestag 2016q: 1f.). Die Bundesregierung argumentiert, dass die verstärkte Zuwanderung v. a. im Jahr 2015 zu einem Versorgungsengpass geführt habe, dessen sich der Bund durch finanzielle Förderung und gesetzliche Anpassungen angenommen habe (Deutscher Bundestag 2016q: 3f.; vgl. Kap. 4.1.2).

Im Rahmen des Asylverfahrens werden von den Antragstellenden regelmäßig auch gesundheitliche Beeinträchtigungen vorgetragen. Das BAMF prüft in derartigen Fällen, sofern nicht internationaler Schutz zuzuerkennen ist, ob bei einer Rückkehr die Gefahr einer wesentlichen Gesundheitsverschlechterung droht und deshalb die Feststellung eines nationalen Abschiebungsverbotes in Betracht kommt. Die Mitarbeitenden des BAMF sind selbst nicht dafür ausgebildet, Erkrankungen zu diagnostizieren. Sie sind jedoch dafür geschult im Umgang mit besonders schutzbedürftigen

Gruppen auf Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Erkrankung zu achten. Kommt es für die Verfahrensfähigkeit oder die Entscheidung in der Sache darauf an, ob eine Erkrankung vorliegt, wird gegebenenfalls eine ärztliche Stellungnahme berücksichtigt, die entweder vom Antragstellenden selbst vorgelegt oder vom Bundesamt angefordert wird.

5.2.2 Nationale Entwicklungen

Entwicklung der Anzahl besonders schutzbedürftiger Geflüchteter

Belastbare Daten zum Anteil besonders schutzbedürftiger Geflüchteter an der Gesamtzahl der Geflüchteten liegen nicht vor:

„Bezogen auf die gestellten Asylanträge in den Jahren 2016 und 2015 lag der Anteil von Minderjährigen an allen Asylbewerbern im Jahr 2015 bei 31,1 Prozent und im Jahr 2016 bei 36,2 Prozent. Bezogen auf ältere Menschen über 60 Jahre lag der Anteil an allen Asylbewerbern im Jahr 2015 bei 1 Prozent und im Jahr 2016 bei 1,2 Prozent. Weitere „besonders schutzbedürftige Personen“ werden im Rahmen der Asylstatistik des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) nicht gesondert ermittelt“ (Deutscher Bundestag 2017m: 2).

Mindeststandards zum Schutz besonders schutzbedürftiger Geflüchteter

Die Unterbringung von besonders schutzbedürftigen Geflüchteten in geeigneten Räumlichkeiten (z. B. abschließbaren Schlafräumen) liegt in der Verantwortung der Länder und Kommunen, die für die Erstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte zuständig sind. Anfang 2016 gründete das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zusammen mit UNICEF in Kooperation mit weiteren zivilgesellschaftlichen Akteuren eine „Initiative zum Schutz von Frauen und Kindern in Flüchtlingsunterkünften“ (Deutscher Bundestag 2017m: 11f.). Im Juli 2016 gab die Initiative „Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften“ heraus. Die Standards sollen „als Leitlinien für die Erstellung und Umsetzung von einrichtungsinternen Schutzkonzepten in jeder Form von Flüchtlingsunterkünften gelten“ (BMFSFJ/UNICEF et al. 2016: 4; vgl. Kap. 9.2). Sie sollen künftig mit Blick auf Geflüchtete mit Behinderung erweitert werden (Deutscher Bundestag 2017m: 12).

Zusätzlich wurden mit Mitteln des BMFSFJ 2016 in 25 Unterkünften Koordinatorenstellen für Gewaltschutz eingerichtet, deren Aufgabe es ist „in enger Abstimmung mit der Unterkunftsleitung, auf die Einrichtungen zugeschnittene

Schutzkonzepte zu entwickeln und umzusetzen“ (Deutscher Bundestag 2017m: 12), die Bewohnerinnen und Bewohner über Unterstützungsangebote zu informieren und als Ansprechpartner für die Mitarbeitenden der Einrichtungen sowie für „Jugend-, Sozial- und Arbeitsämter, für Beratungsstellen und Frauenhäuser“ und die örtlichen Polizeidienststellen zur Verfügung zu stehen (BMFSFJ 2017a). Nach einer ersten Pilotphase soll das Konzept im Jahr 2017 auf weitere 75 Unterkünfte ausgedehnt werden (BMFSFJ 2017a).

Unterkünfte für besonders Schutzbedürftige

Schon 2015 wurden Unterkünfte eröffnet, die auf die spezifischen Bedürfnisse besonders Schutzbedürftiger eingehen. So entstanden Einrichtungen z. B. für Schwangere, alleinerziehende Mütter mit ihren Kindern und/oder ältere geflüchtete Frauen, blinde Schutzsuchende, Menschen mit Lähmungen sowie Traumatisierte (vgl. EMN/BAMF 2016a: 60). 2016 kamen bundesweit weitere, zum Teil auf besonders Schutzbedürftige allgemein, zum Teil auf einzelne Zielgruppen ausgerichtete Unterkünfte hinzu (z. B. Bezirk Altona 2016; muenchen.de 2016).

Obwohl nicht in der Aufnahmeleitlinie als besonders schutzbedürftige Geflüchtete bezeichnet, wird von einigen gesellschaftlichen Akteuren eine besondere Schutzbedürftigkeit auch für die Gruppe der LSBTTIQ*-Geflüchteten⁵⁴ gesehen. Der Flüchtlingsrat NRW e. V. hat daher ein Merkblatt für Kommunen herausgegeben, in dem er auf „bauliche, organisatorische und personelle Bedingungen hinweist, die gegeben sein müssen, damit dieser Personenkreis eine sichere Unterbringung vorfindet“ (Flüchtlingsrat NRW 2017b), sowie auf entsprechende Einrichtungen verweist, die 2016 in Nürnberg und Berlin eröffnet wurden.

⁵⁴ LSBTTIQ* steht für lesbisch, schwul, bisexuell, transsexuell, transgender, intersexuell, queer.

6 Integration und Antidiskriminierung

6.1 Integration

6.1.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Integration ist eine Querschnittsaufgabe und bildet einen politischen Schwerpunkt der Bundesregierung. Die Grundsatzzuständigkeit für gesellschaftlichen Zusammenhalt, Zuwanderung und Integration fällt in den Aufgabenbereich des BMI. Daneben sind weitere Ministerien zuständig: insbesondere das BMAS, das BMBF, das BMFSFJ sowie das BMWi. Operativ zuständig für die Integrationsmaßnahmen des Bundes ist das BAMF. Daneben stellt Integrationspolitik jedoch auch ein wesentliches Tätigkeitsfeld von Ländern und Kommunen dar.

Mit dem am 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetz wurden zum ersten Mal Integrationsangebote auf Bundesebene gesetzlich verankert (§§ 43-45 AufenthG). Integration wird in Deutschland als Aufgabe verstanden, für die sowohl der Bund als auch die Länder und Kommunen Verantwortung übernehmen. Der erste Integrationsgipfel im Jahr 2006, der 2007 von der Bundesregierung vorgestellte ‚Nationale Integrationsplan‘, das im Jahr 2010 erarbeitete bundesweite ‚Integrationsprogramm‘, der im Jahr 2012 vorgestellte ‚Nationale Aktionsplan Integration‘ sowie das im Jahr 2016 in Kraft getretene Integrationsgesetz stellen einige zentrale bundespolitische Ereignisse und Wegweiser der Integrationspolitik dar. Darüber hinaus veröffentlicht die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration alle zwei Jahre einen ausführlichen Bericht zur Lebenslage von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016).

Bundesweit gesetzlich verankert sind Integrationsmaßnahmen in den §§ 43-45 AufenthG. Kernstück der Integrationsmaßnahmen des Bundes ist der Integrationskurs. Neben dem allgemeinen Integrationskurs, der einen 600-stündigen Sprachkurs und einen 100-stündigen Orientierungskurs umfasst, gibt es Integrationskurse mit Alphabetisierung und solche für Frauen, Eltern, Jugendliche und junge Erwachsene (die nicht mehr der Schulpflicht unterliegen) sowie Förderkurse mit einem 900-stündigen Sprachkurs und 100-stündigen Orientierungskurs. Daneben stehen Intensivkurse für Zugewanderte bereit, die 430 Stunden umfassen (400 Std. Sprach- und 30 Std. Orientierungskurs).

Diese Integrationskurse sind für Personen gedacht, die z. B. einen Schul- oder Ausbildungsabschluss vorweisen können, welche der Hochschulreife in Deutschland entspricht, oder die eine zeitnahe Arbeitsaufnahme anstreben (vgl. BAMF 2013a: 10). Neben dem Integrationskurs bestehen auch niedrigschwelligere Angebote, beispielsweise Kurse speziell für Migrantinnen⁵⁵ oder Erstorientierungskurse für Asylantragstellende mit unklarer Bleibeperspektive.

Die Integrationskurse werden bundesweit von ca. 1.740 Trägern durchgeführt (v. a. von Volkshochschulen, privaten Sprach- und Fachschulen, Bildungsstätten, betrieblichen Fortbildungsstätten, Initiativgruppen und kirchlichen sowie freien Trägern). Von 2005 bis 2016 haben rund 1,65 Millionen Personen einen Integrationskurs begonnen – inklusive Kurs-Wiederholenden waren es über 1,85 Millionen Teilnehmende. Im Jahr 2016 haben 339.578 Menschen einen Kurs neu begonnen, was einen deutlichen Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren darstellt (2015: 179.398, 2014: 142.439; BAMF 2017o: 1; BAMF 2017e: 3) und im Zusammenhang mit der starken Zunahme des Zuzugs von Geflüchteten im Jahr 2015 steht. Auch wurden 2016 im Bundeshaushalt deutlich mehr Mittel für den Integrationskurs zur Verfügung gestellt (2016: 559 Mio. Euro, 2015: 269 Mio. Euro; BAMF 2017f.).

Bei der Vielzahl weiterer Integrationsmaßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene ist besonders die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) zu erwähnen. Dabei handelt es sich um ein zeitlich befristetes und individuelles Beratungsangebot von Bund und Ländern, das mit dem Aufenthaltsgesetz 2005 eingerichtet wurde (§ 75 Nr. 9 i. V. m. § 45 Satz 1 AufenthG) und sich an Neuzugewanderte mit geplantem längerfristigem Aufenthalt im Alter von über 27 Jahren richtet. Bei einem „nachholenden Integrationsbedarf“ werden auch bereits länger hier lebende Einwanderer in der MBE beraten, die Beratung erfolgt oft in der Sprache des Herkunftslandes.⁵⁶ Die MBE wird vom Bund gefördert und von Trägern der Wohlfahrtspflege durchgeführt. Das BAMF erhebt vierteljährlich Daten zum Beratungsgeschehen, um dessen Wirksamkeit sicherzustellen und zu verbessern (BAMF 2015c).

⁵⁵ Siehe hierzu <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/Frauenkurse/frauenkurse.html?nn=1367536> (24.01.2017).

⁵⁶ Eine detaillierte Untersuchung der MBE findet sich bei Brandt/Risch/Lochner (2015).

Daneben besteht mit den bundesweit über 450 vom BMFSFJ geförderten Jugendmigrationsdiensten (JMD) ein spezielles Angebot für Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund im Alter von 12 bis 27 Jahren, das individuelle Beratung beinhaltet und dabei mit Schulen, Ausbildungsbetrieben, Integrationskursträgern und anderen Einrichtungen der Jugendhilfe zusammen arbeitet (JMD 2017). Im Rahmen des Modellprojekts „jmd2start – Begleitung für junge Flüchtlinge im Jugendmigrationsdienst“⁵⁷ werden an 24 JMD-Standorten speziell auch junge Geflüchtete und Geduldete beraten. 2017 wird das Angebot auf alle JMD-Standorte ausgeweitet (BMFSFJ 2017b).

Zusätzlich zu den gesetzlich verankerten Integrationsangeboten fördert die Bundesregierung Projekte zur sozialen und gesellschaftlichen Integration von Einwanderern. Das Ankommen in der Kommune, Begegnungen zwischen Eingewanderten und alteingesessener Bevölkerung sowie die niedrigschwellige Vermittlung von Werten stehen im Fokus. Die Migrantenorganisationen, deren Dachverbände vom BAMF durch Strukturförderung unterstützt werden, sind dabei wichtige Partner und Brückenbauer. Neben der direkten Unterstützung von Projekten fördert das BAMF Qualifizierungsmaßnahmen wie z. B. Schulungen für Ehrenamtliche in der Sprachbegleitung oder für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren und „Houses of Resources“ für Organisationen (BAMF 2017g; siehe Kap. 6.2.2).

Ebenfalls zu erwähnen ist die Deutsche Islam Konferenz (DIK), ein Dialogforum zwischen Staat und muslimischen Verbänden. Die DIK wurde 2006 ins Leben gerufen mit dem Ziel, die religionsrechtliche Integration des Islams und die gesellschaftliche Teilhabe der muslimischen Gläubigen in Deutschland zu fördern. Seit 2014 sind zehn Dachverbände in die DIK einbezogen. Inhaltlich beschäftigt sich die DIK in der Legislaturperiode 2013-2017 (DIK III) mit zwei Sachthemen: der Stärkung islamischer Wohlfahrtspflege sowie der Klärung organisatorischer Rahmenbedingungen zur Einführung islamischer Seelsorge in Bund, Ländern und Kommunen (Militär, Justizvollzugsanstalten, Krankenhäuser) (DIK 2014).

6.1.2 Nationale Entwicklungen

Integrationsgesetz

Am 06. August 2016 trat das Integrationsgesetz in Kraft, durch das sich eine Reihe von Änderungen in den SGB II, III und XII, im AsylbLG, im AsylG, im AufenthG sowie im AZR-Gesetz ergaben. Die Änderungen betreffen unter anderem Wohnsitzauflagen, den Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt für Geduldete und Schutzsuchende, Regelungen

zu weiteren Integrationsmaßnahmen und -kursen, Leistungskürzungen, Voraussetzungen zur Erteilung einer Niederlassungserlaubnis für Schutzberechtigte, Bestimmungen für die Unzulässigkeit von Asylanträgen sowie Änderungen bei Verpflichtungserklärungen.

Sowohl die zahlreichen integrationsrelevanten Änderungen, die sich auf Schutzsuchende, Schutzbedürftige und Geduldete beziehen, als auch Änderungen, die über originäre Integrationspolitik hinausgehen (u. a. Unzulässigkeit von Asylanträgen) werden in Kap. 4 (Asyl) sowie in Kap. 8 (Regelungen für Geduldete) dieses Berichts ausgeführt. Einzelne dieser Neuerungen wurden kontrovers diskutiert. Insbesondere die Differenzierung nach der Bleibeperspektive von Schutzsuchenden⁵⁸, die anhand des Herkunftslandes und der diesbezüglichen durchschnittlichen Schutzquote in Deutschland prognostiziert wird und von der der Zugang zu einzelnen Integrationsmaßnahmen abhängt, wurde von einigen Akteuren problematisiert (vgl. SVR 2016; PRO ASYL 2016). Andererseits wurden die zahlreichen Maßnahmen zur Integration von Schutzsuchenden mit guter Bleibeperspektive wie bspw. der frühere Zugang zu Integrationskursen oder zur Ausbildungsförderung auch als „erheblicher Fortschritt“ gelobt (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016: 5).

Veränderungen beim Integrationskurs

Parallel zu den Änderungen durch das Integrationsgesetz wurde auch die Integrationskursverordnung⁵⁹ geändert. So wurde der Orientierungskurs von 60 auf 100 Stunden erweitert. Kurse müssen nun nach sechs Wochen statt wie früher nach drei Monaten zustande kommen. Zudem erlischt der Anspruch auf Teilnahme an einem Kurs nach einem Jahr statt wie bisher nach zwei Jahren (§ 44 Abs. 2 AufenthG). Schutzsuchende, die eine gute Bleibeperspektive haben, können seit Oktober 2015 bereits während des Asylverfahrens an einem Integrationskurs teilnehmen (EMN/BAMF 2016a: 30). Seit dem 01. Januar 2017 können sie auch zur Teilnahme verpflichtet werden, wenn sie Leistungen nach dem AsylbLG beziehen (§ 5b Abs. 1 AsylbLG). Nehmen Verpflichtete nicht am Kurs teil, so können ihre Leistungen gekürzt werden (§ 5b Abs. 2 AsylbLG).

58 „Menschen, die aus Herkunftsländern mit einer Schutzquote von über 50 Prozent kommen, haben eine gute Bleibeperspektive. 2016 trifft dies auf die Herkunftsländer Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia zu. Welche Herkunftsländer das Kriterium Schutzquote (>= 50 %) erfüllen, wird halbjährlich festgelegt“ (BAMF 2017h).

59 Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung - IntV).

57 <http://www.jmd2start.de/> (27.03.2017).

Berufsbezogene Deutschsprachförderung

Am 01. Juli 2016 wurde die berufsbezogene Deutschsprachförderung als neues Regelangebot des Bundes eingeführt (vgl. § 45a AufenthG). Sie baut unmittelbar auf der allgemeinen Sprachförderung in den Integrationskursen auf und soll die Chancen von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt durch eine engere Verzahnung des Spracherwerbs mit einer Berufsausbildung, einer Beschäftigung oder mit den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbessern. Mit der Durchführung ist das BAMF beauftragt. Die Maßnahme löst damit sukzessive das Ende des Jahres 2017 auslaufende ESF-BAMF Programm ab (BAMF 2016d; EMN/BAMF 2016a: 30).

Modellprojekt ‚Erstorientierungskurse für Asylbewerber mit unklarer Bleibeperspektive‘

Im September 2016 startete das BAMF das Modellprojekt ‚Erstorientierung und Wertevermittlung für Asylbewerber‘, mit dem zunächst in 13, später in 15 Bundesländern von drei Trägern Kurse angeboten wurden (BAMF 2016e). Die Kurse richten sich an Asylantragstellende mit unklarer Bleibeperspektive⁶⁰ und sollen einen Überblick über das Leben in Deutschland und erste Sprachkenntnisse vermitteln (BAMF 2017j). Damit wird auf ein Modellprojekt des Freistaates Bayern aufgebaut (STMAS/BAMF 2016: 4). Im Laufe des Jahres 2017 wird die Förderung in Zusammenarbeit mit den Bundesländern bundesweit ausgebaut (BAMF 2017j).

App ‚Ankommen‘

Das BAMF hat gemeinsam mit der BA, dem Bayerischen Rundfunk (BR) und dem Goethe-Institut die App „Ankommen“ entwickelt, die seit Anfang Januar 2016 kostenlos verfügbar ist. Sie soll Geflüchtete in den ersten Wochen in Deutschland begleiten und beinhaltet Kapitel zum Asylverfahren und zum Arbeitsmarktzugang, zum Leben in Deutschland sowie einen Online-Sprachkurs. Die App ist in den Sprachen Arabisch, Englisch, Farsi, Französisch und Deutsch verfügbar (BAMF 2016f.). Sie wurde bereits über 230.000 Mal heruntergeladen (Stand: Februar 2017) und gewann zahlreiche Preise (Goethe Institut 2017).

Willkommenslotsen

Durch eine Initiative des BMWi und des Zentralverbands des Deutschen Handwerks unterstützen seit Frühjahr 2016 rund

150 ‚Willkommenslotsen‘ Unternehmen bei der Besetzung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen mit Geflüchteten. Die Willkommenslotsen sind beispielsweise an Handwerkskammern oder Industrie- und Handelskammern angesiedelt. Sie beraten z. B. zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, regionalen Unterstützungsangeboten oder zur Sprachförderung und helfen Unternehmen, geeignete Bewerberinnen und Bewerber zu finden. „Zwischen März und Dezember 2016 haben die Willkommenslotsen insgesamt über 4.000 Informationsveranstaltungen durchgeführt und 3.441 Vermittlungen von Flüchtlingen erzielt: 1.787 in Praktika, 289 in Hospitation, 545 in die Einstiegsqualifizierung, 463 in Ausbildung und 357 in Arbeit“ (BMWi 2017).

Houses of Resources

Basierend auf einem Pilotprojekt in Stuttgart, das Ende 2015 anlief, entstanden ab August 2016 bundesweit 14 durch das BAMF geförderte ‚Houses of Resources‘. An diese können sich kleinere (Migranten-) Organisationen z. B. für Beratung, für die Vermittlung von Räumen für Integrationsprojekte oder für finanzielle Unterstützung wenden (BAMF 2016g).

Zusätzliche Finanzmittel für Länder und Kommunen

Die Bundesregierung hat 2016 beschlossen, die Bundesländer angesichts der gestiegenen Zuwanderungszahlen von 2016 bis 2018 mit einer Integrationspauschale von zwei Milliarden Euro zusätzlich zu unterstützen. Daneben werden jährlich etwa 500 Mio. Euro als Unterstützung für den Wohnungsbau an die Länder gezahlt. Für die Kommunen übernimmt der Bund die Kosten der Unterkunft und Heizung für Schutzberechtigte (Bundesregierung 2016g).

Integrationsgesetze auf Landesebene

Bayern hat am 13. Dezember 2016 als viertes Bundesland mit dem Bayerischen Integrationsgesetz (BayIntG)⁶¹ neben Baden-Württemberg, Berlin und Nordrhein-Westfalen ein Landesintegrationsgesetz beschlossen, das am 01. Januar 2017 in Kraft trat. Darin werden unter anderem die „unabhängbare Achtung der Leitkultur“ und das Erbringen von „Integrationsanstrengungen“ durch Zugewanderte als Ziele festgelegt; gleichzeitig ist Ziel des Gesetzes auch die Integrationsförderung (Art. 1 BayIntG). In Bezug auf die erwarteten Integrationsanstrengungen enthält das Gesetz einige Sanktionsmöglichkeiten: So können unter anderem Personen, die das „im Rahmen einer gewährten Förderung mindestens erwartbare“ Sprachniveau nicht erreicht haben, unter

⁶⁰ Hiermit sind primär Asylsuchende gemeint, „die weder aus einem Land mit hoher Anerkennungsquote, noch aus einem sicheren Herkunftsland stammen“ (BAMF 2017j).

⁶¹ Bayerisches Integrationsgesetz (BayIntG) vom 13.12.2016 (GVBl. S. 335), BayRS 26-6-A.

bestimmten Umständen zur angemessenen Erstattung von Förderkosten verpflichtet werden und Dolmetscherkosten bei Behördengängen selbst zu tragen (Art. 4 Abs. 3 und Abs. 4 BayIntG). Bei offenkundig zum Ausdruck gebrachter Ablehnung der verfassungsmäßigen Rechts- und Werteordnung können Grundkurse zur Rechts- und Werteordnung angeordnet werden (Art. 13 BayIntG), das Unterlaufen der verfassungsmäßigen Ordnung kann mit einer Geldbuße bis 50.000 € sanktioniert werden (Art. 14 BayIntG).⁶² Landesrechtliche Leistungen werden nur für Personen bewilligt, deren Identität zuverlässig bestätigt ist (Art. 12 BayIntG).

Durch das Gesetz ergeben sich auch Änderungen anderer Landesgesetze wie dem Polizeiaufgabengesetz (PAG): Unterkünfte und Aufenthaltsorte von Asylantragstellenden und unerlaubt Aufhältigen werden danach als gefährliche Orte eingestuft, wodurch Sicherheitsbehörden dort berechtigt werden, Personenkontrollen und zur Abwehr dringender Gefahren auch Wohnungsdurchsuchungen durchzuführen (Bayerischer Landtag 2016a: 24; Art. 17a BayIntG; Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c PAG; Art. 23 Abs. 3 Nr. 3 PAG).

Der größte Unterschied zu den anderen drei Landesintegrationsgesetzen besteht in der rechtlichen Verankerung von Integrationspflichten und der Einbindung von Sanktionen bei ihrer Verletzung statt einem Fokus auf Regelungen für Integrationsförderung (Parlamentarischer Beratungsdienst Brandenburg 2016). Insbesondere das Konzept der „Leitkultur“ wird von Verbänden, Gewerkschaften und Kirchen kritisch gesehen (DGB 2016: 3; Freie Wohlfahrtspflege Landesarbeitsgemeinschaft Bayern 2016; AGABY 2016: 7; Evangelisch-Lutherische Kirche Bayern 2016; Diözesanrat der Katholiken der Erzdiözese München und Freising 2016; Bayrischer Flüchtlingsrat 2016a). Auch die „repressive Ausrichtung“ des Gesetzes wurde kritisiert (GEW 2016: 2).

Eigene Landesintegrationsgesetze wurden 2016 in weiteren Bundesländern diskutiert (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Brandenburg, Saarland). Nach den Landtagswahlen 2016 haben die neuen Landesregierungen in Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt in ihren jeweiligen Koalitionsverträgen Integrationsgesetze bzw. Überarbeitungen bestehender Gesetze angekündigt: In Baden-Württemberg durch die Weiterentwicklung des Partizipations- und Integrationsgesetz zu einem Landesintegrationsgesetz (Bündnis 90/Die Grünen/CDU 2016: 128), in Sachsen-Anhalt durch die Verabschiedung eines Integrations- und Teilhabegesetzes (CDU/SPD/Bündnis 90/Die Grünen 2016: 14).

⁶² Die Regelungen des Art. 13 und 14 BayIntG gelten dabei nicht nur für Ausländerinnen und Ausländer, sondern für jedermann (vgl. Kohnen 2017).

6.2 Antidiskriminierung

6.2.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Die Antidiskriminierungsgesetzgebung und -politik in Deutschland fußen auf Artikel 1 und Artikel 3 des Grundgesetzes (GG). Artikel 1 GG verpflichtet den Staat zur Achtung und zum Schutz der Würde des Menschen, die unantastbar ist. Artikel 3 Abs. 1 GG beinhaltet das Grundrecht auf Gleichheit vor dem Gesetz, die für die Gesetzgebung, die Exekutive und die Rechtsprechung gilt. „Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wesentlich Gleiches gleich, wesentlich Ungleiches entsprechend verschieden zu behandeln“ (BPB 2017). In Artikel 3 Abs. 2 und 3 GG werden die Gründe genannt, aufgrund derer grundsätzlich eine Bevorzugung oder Benachteiligung verboten ist (Diskriminierungsverbote). So sind Männer und Frauen gleichberechtigt (Artikel 3 Abs. 2 GG) und niemand darf aus rassistischen Gründen oder wegen des Geschlechts, der Abstammung, der Sprache, der Heimat und Herkunft, des Glaubens oder der religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden und niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt zu werden (Artikel 3 Abs. 3 GG). „Eine Verschiedenbehandlung von Staatsbürgern und Ausländern ist hingegen zulässig, muss aber mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar sein“ (BPB 2017).

Artikel 3 Abs. 2 GG beinhaltet zudem ein Fördergebot des Staates zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie zur Beseitigung bestehender Nachteile.

Am 18. August 2006 trat in Deutschland das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Kraft, das erstmals einen umfassenden Rechtsrahmen zum Schutz vor Diskriminierung nicht allein durch staatliche Akteure (GG) sondern auch durch private Akteure (z. B. durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, Vermieterinnen und Vermieter oder auch beim Besuch eines Clubs oder Restaurants) festlegte. Es setzte vier europäische Richtlinien in deutsches Recht um:

- die Antirassismusrichtlinie (RL 2000/43/EG)⁶³
- die Rahmenrichtlinie Beschäftigung (RL 2000/78/EG)⁶⁴

⁶³ Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

⁶⁴ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. „Mit dieser Richtlinie verfolgt die Europäische Union das Ziel, einen allgemeinen Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf zu schaffen“ (ADS 2015: 4).

- die Gender-Richtlinie Zivilrecht (RL 2004/113/EG)⁶⁵
- die Gender-Richtlinie Arbeitsrecht (RL 2006/54/EG)⁶⁶.

Ziel des Gesetzes ist, Benachteiligungen aus rassistischen Gründen oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen (§ 1 AGG).⁶⁷

Mit Inkrafttreten des AGG wurde auch die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) beim BMFSFJ eingerichtet (§ 25 AGG). Sie unterstützt auf unabhängige Weise Personen bei der Durchsetzung ihrer Rechte, die der Ansicht sind, aufgrund einer der in § 1 AGG genannten Gründe benachteiligt worden zu sein. Dies erfolgt durch Informationsvermittlung zu Ansprüchen und Möglichkeiten beim rechtlichen Vorgehen, durch Vermittlung zu anderen Beratungsstellen und durch die Unterstützung beim Versuch eine gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten zu erzielen (§ 27 Abs. 2 AGG). Seit 2006 haben mehr als 15.000 Menschen das Beratungsteam der ADS kontaktiert (ADS 2016a).

Darüber hinaus betreibt die ADS Öffentlichkeitsarbeit, Maßnahmen zur Verhinderung von Benachteiligungen aus den in § 1 genannten Gründen sowie die Durchführung wissenschaftlicher Untersuchungen zu diesen Benachteiligungen (§ 27 Abs. 3 AGG). Alle vier Jahre legt die ADS gemeinsam mit den in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages dem Deutschen Bundestag Berichte über Benachteiligungen aus den in § 1 genannten Gründen vor und gibt Empfehlungen zur Beseitigung und Vermeidung dieser Benachteiligungen (§ 27 Abs. 4 AGG). Nachdem der zweite gemeinsame Bericht im August 2013 vorgelegt wurde (ADS 2013), wird der nächste Bericht 2017 erscheinen. Die ADS soll bei ihrer Tätigkeit Nichtregierungsorganisationen sowie Einrichtungen, die auf europäischer, Bundes-, Landes- oder regionaler Ebene zum Schutz vor Benachteiligungen wegen eines in § 1 genannten Grundes tätig sind, in geeigneter Form einbeziehen (§ 29 AGG).

Neben der ADS finden sich in zahlreichen Bundesländern staatliche, staatlich geförderte und/oder nicht-staatliche Antidiskriminierungsstellen, die neben der Beratung und

Informationsvermittlung teils auch Gleichstellungs-, Diversity-, Antidiskriminierungs- und Antirassismusschulungen anbieten – zunehmend auch in Verwaltung und Polizei. Die ADS fördert seit 2015 elf Projekte in einzelnen Bundesländern im Rahmen des Förderprogramms (ADS 2016b).

6.2.2 Nationale Entwicklungen

Angriffe auf Geflüchtete und Unterkünfte

Im Jahr 2016 wurden durch das Bundeskriminalamt (BKA) im Rahmen politisch motivierter Kriminalität (PMK) mehr als 3.500 Delikte gegen Geflüchtete, ihre Unterkünfte sowie Hilfsorganisationen und ehrenamtliche Unterstützerinnen und Unterstützer registriert, die von Beleidigung über gefährliche Körperverletzung bis hin zu schwerer Brandstiftung und versuchtem Mord reichten (Deutscher Bundestag 2017a). Bis auf wenige Fälle wurden die Delikte der rechten politisch motivierten Kriminalität (PMK-rechts)⁶⁸ zugeordnet (vgl. Kap. 2.2).

Bei 1.748 Delikten konnten 2.343 Tatverdächtige ermittelt werden, die sich wie folgt verteilen: Bei 1.483 der Straftaten gegen Schutzsuchende wurden 1.822 Tatverdächtige festgestellt, bei 216 der registrierten Straftaten gegen Asylunterkünfte wurden 454 Tatverdächtige ermittelt und bei 49 Straftaten gegen Hilfsorganisationen bzw. freiwillige Helferinnen und Helfer konnten 67 Tatverdächtige festgestellt werden (Deutscher Bundestag 2017a: 5).

Die Taten wurden in der Regel über das Parteienspektrum hinweg sowie von zivilgesellschaftlicher Seite verurteilt (Amnesty International 2017).

Zehn Jahre Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz

Zehn Jahre nach Inkrafttreten des AGG wurde im Auftrag der ADS eine Evaluation des AGG vorgenommen (Berghahn/Klapp/Tischbirek 2016). Daraus ergab sich eine Reihe von Empfehlungen, darunter die Verlängerung der Frist zur Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen im Fall

65 Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.

66 Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung).

67 Die Antidiskriminierungsstelle veröffentlicht und aktualisiert regelmäßig einen Wegweiser mit Erläuterungen und Beispielen zum AGG, in dem unter anderem Beispiele zur Frage behandelt werden, wann eine Benachteiligung vorliegt (ADS 2015).

68 „Dem Phänomenbereich PMK – Rechts werden Straftaten zugeordnet, wenn in Würdigung der Umstände der Tat und/oder der Einstellung des Täters Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie nach verständiger Betrachtung, beispielsweise nach Art der Themenfelder, einer „rechten“ Orientierung zuzurechnen sind, ohne dass die Tat bereits die Außerkraftsetzung oder Abschaffung eines Elementes der freiheitlich demokratischen Grundordnung (Extremismus) zum Ziel haben muss. Insbesondere sind Taten dazuzurechnen, wenn Bezüge zu völkischem Nationalismus, Rassismus, Sozialdarwinismus oder Nationalsozialismus ganz oder teilweise ursächlich für die Tatbegehung waren. Diese politisch motivierten Straftaten sind als rechts-extremistisch zu qualifizieren“ (Landtag Baden-Württemberg 2016: 2).

einer Diskriminierung, die Ausweitung des Diskriminierungsschutzes bei Fremdpersonaleinsatz über die „klassische“ Leiharbeit hinaus (z. B. bei Werk- und Dienstverträgen) sowie die Befugnis für Antidiskriminierungsverbände, Prozesse für Betroffene zu führen (ADS 2016).

Ratgeber für Geflüchtete und Neuzugewanderte

Im November 2016 veröffentlichte die ADS einen Ratgeber für Geflüchtete und Neuzugewanderte zum Diskriminierungsschutz in Deutschland in den Sprachen Arabisch, Deutsch, Englisch, Farsi, Französisch, Kurdisch, Paschtu, Russisch, Serbisch und Türkisch.⁶⁹ Dabei wird zunächst beschrieben, was (rechtlich) unter Diskriminierung in Deutschland verstanden wird, anschließend wird anhand lebensweltlicher Beispiele (u. a. für Arbeit und Beruf, Ämter und Behörden, Arztpraxen, Wohnungssuche, Bildung und Schule) dargelegt, in welchen Situationen Diskriminierung vorliegt oder nicht vorliegt und welche Beratungs- und Unterstützungsangebote es für die einzelnen oder kombinierten Diskriminierungsfälle es gibt (ADS 2016c).

Projekte der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Um Antidiskriminierungsarbeit in Ländern und Kommunen auf einen gemeinsamen Weg zu bringen, konnte die ADS bisher die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen für die ‚Koalition gegen Diskriminierung‘ gewinnen. Mit ihr gingen die Bundesländer die Selbstverpflichtung ein, der Antidiskriminierungsarbeit eine starke Stimme zu geben und sie politisch zu verankern. Das Förderprogramm „Beratungsstellen gegen Diskriminierung“ unterstützt seit April 2015 elf Projekte, die durch Professionalisierung und Vernetzung zur Verbesserung der Beratungslandschaft in Deutschland beitragen sollen.

⁶⁹ Diskriminierungsschutz in Deutschland: Informationen in zehn Sprachen: www.antidiskriminierungsstelle.de/refugees (20.03.2017).

7 Rückkehrmigration

7.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Rückkehrpolitik ist ein Steuerungsinstrument der Migrationspolitik. Sie zielt darauf, dass diejenigen, die kein Aufenthaltsrecht haben, das Bundesgebiet bzw. das Unionsterritorium verlassen. Zur Rückkehrpolitik gehören sowohl Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr bzw. Weiterwanderung und der Reintegration als auch Maßnahmen zur zwangsweisen Rückführung (Zurückweisung, Zurückschiebung und Abschiebung) einschließlich der Rückübernahmeabkommen mit den Herkunftsländern. Die freiwillige Rückkehr hat dabei Vorrang vor der zwangsweisen Rückführung, was sowohl im nationalen Recht (u. a. § 58 Abs. 1 AufenthG) als auch europarechtlich festgelegt ist (z. B. Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG). Sowohl im Bereich der freiwilligen Rückkehr als auch bei der zwangsweisen Rückführung sind die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Dabei ist die zwangsweise Rückkehr bundesrechtlich wesentlich umfassender geregelt als die freiwillige Rückkehr (vgl. Grote 2015: 22).

Freiwillige Rückkehr/Weiterwanderung

Im Bereich der freiwilligen Rückkehr/Weiterwanderung verfügt Deutschland seit 1979 über das Bund-Länder-Rückkehrförderprogramm REAG – seit 1989 ergänzt durch GARP⁷⁰. Das von der IOM durchgeführte REAG/GARP-Programm stellt das zahlenmäßig wichtigste Rückkehrförderprogramm dar und bietet neben der Übernahme von Reisekosten und Reisebeihilfen (REAG) ggf. auch Starthilfen zur Wiedereingliederung (GARP), deren Höhe abhängig vom Herkunftsstaat ist. Ausschließlich Beförderungskosten und keine Reisebeihilfe oder Starthilfe erhalten Staatsangehörige europäischer Drittstaaten, d. h. Nicht-EU-Staaten, aus denen eine visumfreie Einreise in das Bundesgebiet möglich ist und deren Staatsangehörige nach dem Beginn der jeweiligen Visumfreiheit nach Deutschland eingereist sind (insbesondere visafreie Länder des Westlichen Balkans sowie der Republik Moldau). Ausgenommen von diesen Vorgaben sind Opfer von Menschenhandel, die im Rahmen des REAG/GARP-Programms auch dann unterstützt werden können,

wenn sie aus Mitgliedstaaten der EU oder visafreien Drittstaaten kommen.

Daneben existiert eine Vielzahl von transnationalen, bundes- und landesweiten sowie kommunalen Projekten, die die Rückkehr und Reintegration in das jeweilige Herkunftsland fördern sollen und die auch Leistungen neben sowie über REAG/GARP hinaus gewähren. Sie konzentrieren sich teils auf bestimmte (besonders vulnerable) Zielgruppen, spezifische Herkunftsregionen oder besondere Förderleistungen und Rückkehrvorbereitungsmaßnahmen (vgl. für eine Übersicht der Akteure: Grote 2015; sowie SVR 2017). Die meisten Bundesländer bieten in Ankunftszentren, Erstaufnahmeeinrichtungen oder in den Ausländerbehörden Beratung zur freiwilligen Rückkehr an. Daneben gibt es, ebenfalls auf Landesebene organisiert, staatlich geförderte Rückkehrberatung z. B. durch Wohlfahrtsverbände (vgl. Grote 2015: 34). Seit dem 01. Februar 2017 besteht zusätzlich zum REAG/GARP Programm die Möglichkeit, finanzielle Unterstützung durch das Programm ‚Starthilfe Plus‘ zu erhalten (BAMF/IOM 2017).

Ein Beispiel eines internationalen Rückkehr- und Reintegrationsprogramms unter Beteiligung Deutschlands ist das European Reintegration Network (ERIN), das seit Juni 2016 das bisherige ERIN-Projekt ablöst und an dem sich 18 Staaten⁷¹ beteiligen (IOM 2017). Das hauptsächlich im Rahmen der spezifischen Maßnahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU finanzierte „Netzwerk bietet unter Leitung der Niederlande Reintegrationsunterstützung für freiwillig Rückkehrende sowie zwangsweise Rückgeführte im Herkunftsland in Form von sozialer Begleitung und beruflicher Unterstützung durch Vertragspartner in den jeweiligen Ländern an“ (Grote 2015: 40). Reintegrationsleistungen im Rahmen des ERIN-Programms für Rückkehrende aus Deutschland stehen momentan für Afghanistan, Indien, Iran, Irak, Marokko, Nigeria, Pakistan, die Russische Föderation (nur Tschetschenien), Somalia (nur Somaliland), Sri Lanka und die Ukraine zur Verfügung (BAMF 2017k). Eine Ausweitung der Reintegrationsförderung auf weitere Zielländer ist geplant.

70 REAG: Reintegration and Emigration Program for Asylum-Seekers in Germany; GARP: Government Assisted Repatriation Program; siehe im Detail zu REAG/GARP, aber auch zu weiteren transnationalen, bundes- und landesweiten sowie kommunalen Rückkehrprogrammen: Grote 2015.

71 Österreich, Australien, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Rumänien, Spanien, Schweden, die Schweiz, Großbritannien.

Zwangswise Rückführung

Neben den unterstützenden Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr haben die zuständigen Behörden Zwangsmittel zur Verfügung, um die Ausreisepflicht durchzusetzen: die Zurückschiebung und die Abschiebung. Diese ziehen zudem ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG nach sich.

Zurückschiebung und Abschiebung zählen zu den aufenthaltsbeendenden Maßnahmen. Nach § 57 AufenthG erfolgt eine Zurückschiebung, wenn eine Person im grenznahen Raum nach einer unerlaubten Einreise festgestellt wurde. Dabei darf eine Zurückschiebung nur dann erfolgen, wenn kein Asylantrag gestellt wurde und keine Abschiebungsverbote vorliegen. Ist die unerlaubte Einreise aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union erfolgt, soll die betreffende Person dorthin zurückgeschoben werden.

Im Unterschied zur Zurückschiebung stellt die Abschiebung (§ 58 AufenthG) keine unmittelbare Reaktion auf die illegale Einreise dar, sondern setzt voraus, dass zum einen die Ausreisepflicht vollziehbar ist und zum anderen die freiwillige Ausreise in der eingeräumten Frist nicht erfolgt ist oder eine Überwachung der Ausreise als nötig erachtet wird. Die Ausreisepflicht ist vollziehbar, wenn die Ausreisefrist verstrichen ist und keine Rechtsmittel mit aufschiebender Wirkung gegen die Versagung eines Aufenthaltstitels bzw. die Ablehnung eines Asylantrags eingelegt werden können. Die Abschiebungsandrohung erfolgt bei Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, zusammen mit dem Bescheid durch das BAMF. Auch für den Fall, dass in einen sicheren Drittstaat oder in einen für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat abgeschoben werden soll, ordnet das BAMF die Abschiebung in diesen Staat an, sobald feststeht, dass sie durchgeführt werden kann (§ 34a Abs. 1 Satz 1 AsylG). „Bei Drittstaatsangehörigen, deren Ausreisepflicht aufgrund des Widerrufs, Verlusts eines Aufenthaltstitels oder des Ablaufs von dessen Gültigkeit entsteht, ist die Ausländerbehörde für die Androhung der Abschiebung zuständig (§ 59 Abs. 1 Satz 1 AufenthG i. V. m. § 71 Abs. 1 AufenthG)“ (EMN/BAMF 2016b: 12). Für die Vorbereitung von zwangsweisen Rückführungen, inklusive der Beschaffung von Reisepapieren und der Anordnung von Abschiebungshaft, sind ebenfalls die Bundesländer zuständig. „Für die Rückführung selbst, also das physische Außerlandesbringen, sind die Grenzbehörden zuständig; also in der Regel die Bundespolizei (§ 71 Abs. 3 Nr. 1d AufenthG)“ (EMN/BAMF 2016b: 15). Mit der Ausweisung (§§ 53-56 AufenthG) existiert ein weiteres Instrument, das zur Beendigung des Aufenthalts führen soll und auch Mittel der zwangsweisen Rückführung nach sich ziehen kann. Hier stellt die Beendigung des Aufenthalts jedoch kein Mittel zur Durchsetzung der Migrationspolitik dar, sondern ist sicherheitspolitisch begründet: Mit der Ausweisung können Ausländerinnen und Ausländer, von denen

eine Gefährdung der Ordnung und Sicherheit oder der Interessen der Bundesrepublik ausgeht, des Landes verwiesen werden. In diesem Fall führt erst die Ausweisung zum Verlust des Aufenthaltstitels. Ein noch stärkeres, im Aufenthaltsrecht verankertes Instrument stellt die Abschiebungsanordnung dar (§ 58a AufenthG). Es ermöglicht den obersten Landesbehörden bzw. dem Bundesministerium des Innern, einen Ausländer oder eine Ausländerin „auf Grund einer besonderen Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland oder einer terroristischen Gefahr“ abzuschieben (§ 58a Abs. 1 und 2 AufenthG) und als letztes Mittel auch in Abschiebungshaft zu nehmen.⁷²

In der praktischen Umsetzung der Vorgaben zur Aufenthaltsbeendigung ergeben sich häufig Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern bzw. zwischen den jeweils zuständigen Ausländerbehörden (SVR 2017: 33-34). Zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern und zur Erhöhung der Kohärenz bei Rückführungsmaßnahmen wurde 2014 die Bund-Länder-Koordinierungsstelle zum Integrierten Rückkehrmanagement (BLK IRM) beim BAMF eingerichtet. Seit 2015 hat das BAMF gemeinsam mit dem Land Hessen ebenfalls den Vorsitz in der Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück) inne, die eine Untergruppe der BLK IRM darstellt.

Zur Erleichterung aufenthaltsbeendender Maßnahmen hat der Bund mit einigen Herkunftsstaaten Rückübernahmeabkommen oder andere, nicht bindende Erklärungen unterzeichnet, durch die die Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger konkretisiert wird. Darüber hinaus enthalten die in den letzten Jahren geschlossenen Abkommen regelmäßig die an bestimmte Voraussetzungen geknüpfte Verpflichtung zur Übernahme und Durchbeförderung von ausreisepflichtigen Personen, die nicht Staatsangehörige der jeweiligen Vertragspartner sind (Drittstaatsangehörige und staatenlose Personen). Neuere Abkommen und Erklärungen beinhalten zusätzlich die Möglichkeit, Abschiebungen mit von der EU ausgestellten Passersatzpapieren durchzuführen. Dabei wird als Anreiz für eine bessere Kooperation von Drittstaaten in Fragen der Rückübernahme zusätzliche Förderung in anderen Bereichen („more for more“) in Aussicht gestellt (BMI 2016e). Neben der Bundesrepublik hat auch die EU Rückübernahmeabkommen mit zahlreichen Drittstaaten getroffen (Cassarino 2017).⁷³

Darüber hinaus finden sich im Bereich der zwangsweisen Rückführung weitere Austausch- und Kooperationsnetzwerke, an denen Deutschland beteiligt ist. Dies betrifft

72 Vgl. BVerwG 1 VR 1.17; BVerwG 1 VR 2.17 vom 21.03.2017.

73 Eine Auflistung der Rückübernahmeabkommen ist auf der Internetseite des Bundesministeriums des Innern veröffentlicht: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/RueckkehrFluechtlinge.html> (28.03.2017).

beispielsweise das EURINT⁷⁴-Netzwerk, ein Zusammenschluss aus 21 EU-Mitgliedstaaten, sowie die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex). Für Deutschland ist die Bundespolizei Frontex-Kontaktpunkt (Direct Contact Point, vgl. Kap. 3.6).

7.2 Nationale Entwicklungen

7.2.1 Freiwillige Rückkehr

Rückkehrförderung REAG/GARP

Im Jahr 2016 wurde die freiwillige Rückkehr von 54.006 Personen allein über das Programm REAG/GARP gefördert. Dies entspricht einem Anstieg um 52,1 % im Vergleich zum Vorjahr (2015: 35.514 Förderungsbewilligungen). Abbildung 5 zeigt, dass etwa 31 % der geförderten Rückkehrenden die albanische Staatsangehörigkeit besaßen und 11 % die serbische. Weitere wichtige Gruppen unter den geförderten Personen waren Staatsangehörige aus dem Irak (rd. 11 %), Kosovo (rd. 10 %) sowie Mazedonien (rd. 9 %). Insgesamt war die Zahl der geförderten freiwilligen Ausreisen damit mehr als doppelt so hoch wie die der Abschiebungen (s. u.). Das Verhältnis unterscheidet sich je nach Bundesland jedoch mitunter deutlich (SVR 2017: 22).

74 European Integrated Return Management.

Reintegrationsprojekt URA

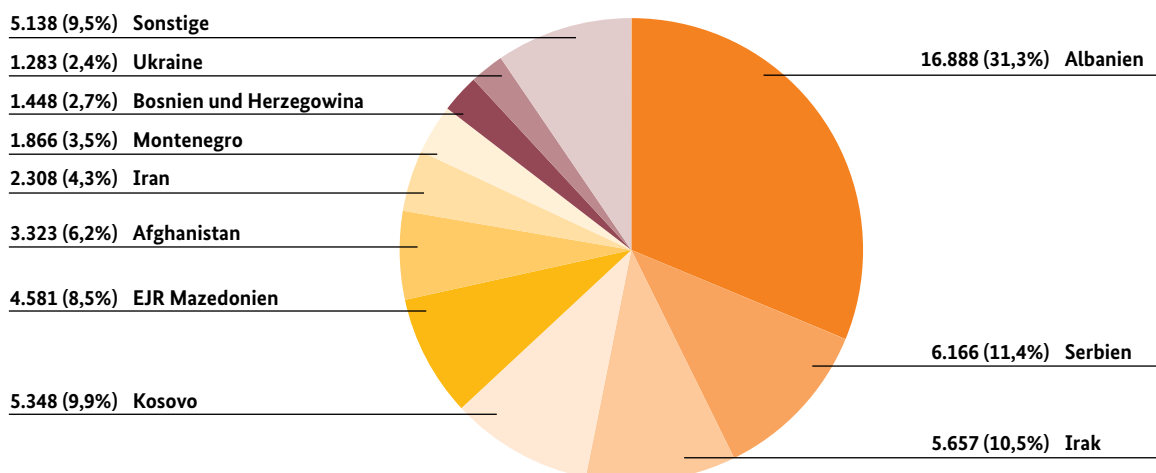
Das Rückkehr- und Reintegrationsprojekt URA im Kosovo bietet Sozialberatung, Arbeitsvermittlung und psychologische Betreuung sowie finanzielle Soforthilfen und längerfristige Reintegrationsangebote für Rückkehrerinnen und Rückkehrer an. Es ist ein gemeinsames Projekt des Bundes und mehrerer Bundesländer. Am 01. August 2016 beauftragte das BAMF die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit der operativen Durchführung des Projekts. Insgesamt wurden 2016 5.453 Personen betreut und 1.809 Personen finanziell unterstützt (2015: 4.310 betreute Personen und 805 finanzielle Unterstützungen; siehe auch Kap. 10).

Projekt ‚Rückkehr in den Nordirak und Reintegration‘

Bereits seit 2012 bestehen Reintegrationsprojekte für den Norden des Irak (Autonome Region Kurdistan). Zwischen 2012 und 2015 wurde gemeinsam von BAMF und IOM und mit Unterstützung des Europäischen Rückkehrfonds ein Reintegrationsprojekt durchgeführt. Seit dem 01. Juni 2015 führten BAMF und IOM ein durch den AMIF gefördertes Reintegrationsprojekt durch, das unter anderem Unterstützung bei der Gründung von Mikrounternehmen, bei der Berufsausbildung sowie bei der Wohnungs- und Schulsuche und spezielle Hilfen für besonders Schutzbedürftige anbot. Zum 01. Januar 2017 wurde das Projekt in das ERIN-Programm integriert (siehe Kap. 7.1; BAMF 2017k).

Abbildung 5: Die zehn wichtigsten Herkunftsländer im Rahmen der REAG/GARP-geförderten freiwilligen Rückkehr 2016

Förderbewilligungen gesamt: 54.006



Informationsbereitstellung, Rückkehrhotline

Im Oktober 2016 startete das BAMF im Pilotbetrieb eine Informationshotline zur freiwilligen Rückkehr. Seit dem 1. Februar 2017 bietet die Rückkehrhotline unter der zentralen Rufnummer des Service Centers des BAMF⁷⁵ Erstinformationen zur freiwilligen Ausreise sowie zu Rückkehr- und Reintegrationsprogrammen an. Damit sollen die Angebote der Rückkehrberatungsstellen ergänzt und Informationen leichter zugänglich gemacht werden (BAMF 2017). Für die Rückkehrinformations-Datenbank des Bundesamts (ZIRF-Datenbank) wurde Ende 2016 eine Neugestaltung beschlossen und konzipiert. Das neue Rückkehrportal wird gemeinsam mit IOM in 2017 unter der Internetadresse www.returningfrom-germany.de zur Verfügung gestellt werden.

Pilotprojekt Rückkehrberatung im Ankunftszentrum Lebach/Saarland

Das Innenministerium des Saarlandes hat in Zusammenarbeit mit dem BAMF ein neues Pilotprojekt ‚Rückkehrberatung im Ankunftszentrum‘ gestartet, das am 14. November 2016 anlief. Durch eine frühzeitige Hinführung zur Rückkehrberatung vor Ort, die durch die Zentrale Ausländerbehörde wahrgenommen wird, sollen insbesondere Schutzsuchende mit geringer Bleibeperspektive in der Landesaufnahmestelle Lebach zur freiwilligen Rückkehr noch vor Abschluss des Asylverfahrens motiviert werden. Die Schutzsuchenden werden nicht nur allgemein durch Flyer und Plakate über die Option der geförderten freiwilligen Rückkehr informiert, sondern auch durch entsprechende Hinweise und die Ausgabe von Handzetteln, die an die unterschiedlichen Personengruppen (sichere Herkunftsländer, alle übrigen Herkunftsländer, Dublin-Fälle, Schutzsuchende mit Bleibeperspektive) angepasst sind, gezielt zu der Rückkehrberatungsstelle hingeführt.

⁷⁵ 0911/943-0.

7.2.2 Zwangsweise Rückkehr

Statistiken

Im Jahr 2016 wurden in Deutschland 25.375 Abschiebungen, 1.279 Zurückschiebungen und 20.851 Zurückweisungen vollzogen.

Änderungen im Ausweisungsrecht

Am 17. März 2016 trat das ‚Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern‘ in Kraft.⁷⁶ Bereits 2015 wurde das Ausweisungsrecht grundlegend neu geregelt, indem an die Stelle des bisherigen, dreistufigen Ausweisungssystems eine Regelung trat, die den Ausländerbehörden eine am Einzelfall orientierte Abwägung zwischen dem individuellen Bleibinteresse und dem staatlichen Ausweisungsinteresse auferlegt. Diese Abwägung wird durch eine Typisierung von Bleibe- und Ausweisungsinteresse in den §§ 54 und 55 AufenthG gelenkt (Thym 2016: 3). Mit dem neuen Gesetz wird ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse bei der Verurteilung wegen bestimmter Straftaten⁷⁷ angenommen, sofern diese Straftaten mit Gewalt oder unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden sind (§ 54 Abs. 2 Satz 1a AufenthG). Das Ausweisungsinteresse wiegt besonders schwer, wenn dabei eine Verurteilung zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verhängt wurde (§ 54 Abs. 1 Satz 1a AufenthG). Daneben werden die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, das BAMF über Anklageerhebungen gegen Asylantragstellende zu unterrichten (§ 8 Abs. 1a AsylG). In einer späteren,

⁷⁶ BGBl. I Nr. 12, S. 394.

⁷⁷ Erfasst sind vorsätzliche Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum und Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte sowie Straftaten nach § 177 StGB. Bei serienmäßiger Begehung von Straftaten gegen das Eigentum wiegt das Ausweisungsinteresse auch dann besonders schwer, wenn der Täter keine Gewalt, Drohung oder List angewendet hat.

Tabelle 2: Vollzogene Abschiebungen, Zurückschiebungen und Zurückweisungen (2011-2016)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Abschiebungen	7.917	7.651	10.198	10.884	20.888	25.375
Zurückschiebungen	5.281	4.417	4.498	2.967	1.481	1.279
Zurückweisungen	3.378	3.829	3.856	3.612	8.913	20.851

Quelle: Deutscher Bundestag 2012, 2013, 2014a, 2015a, 2016r, 2017h.

zusätzlichen Änderung im Rahmen der Reform des Sexualstrafrechts⁷⁸ wurden Straftaten im Sinne des geänderten § 177 StGB (Sexueller Übergriff; sexuelle Nötigung; Vergewaltigung) in den Katalog der Straftaten aufgenommen, deren Begehen ein schwerwiegendes Ausweisungsinteresse begründet (vgl. Kap. 2.2). Die Neuregelungen ändern jedoch nicht den Grundsatz, dass jeder Ausweisungsentscheidung eine individuelle Abwägung zugrunde liegen muss, die auch das Bleibeinteresse der betroffenen Person berücksichtigt (Deutscher Bundestag 2016s: 2). Mit der Gesetzesänderung wurden auch die Möglichkeiten ausgeweitet, Asylantragstellenden, die wegen bestimmter Straftaten⁷⁹ rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wurden, die Rechtsstellung als anerkannter Flüchtling zu verweigern, sofern die Straftat mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist (§ 3 Abs. 4 AsylG i. V. m. § 60 Abs. 8 Satz 3 AufenthG).

Hintergrund der Gesetzesänderung waren unter anderem die hundertfachen sexuellen Belästigungen und Übergriffe gegenüber Frauen in der Silvesternacht 2015/16 in Köln (vgl. Kap. 2.2).

Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren

Mit dem ‚Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren‘ (sog. Asylpaket II), das am 17. März 2016 in Kraft trat, ergaben sich auch Änderungen im Bereich der zwangsweisen Rückführung. So wurden die Regelungen zur Aussetzung der Abschiebung aus gesundheitlichen Gründen (§ 60 Abs. 7 AufenthG) dahingehend präzisiert, dass grundsätzlich nur lebensbedrohliche und schwerwiegende Erkrankungen, die sich durch die Abschiebung wesentlich verschlechtern würden, die Aussetzung der Abschiebung rechtfertigen. Die Reisefähigkeit wird nunmehr gesetzlich vermutet, der Nachweis über eine Reiseunfähigkeit muss damit von den Betroffenen selbst durch eine ärztliche Bescheinigung erbracht werden, für die in der Reform Kriterien festgelegt wurden (§ 60a Abs. 2c AufenthG).

Aufnahme- und Rückführungszentren

Bereits 2015 richtete Bayern in Manching und Bamberg zwei Aufnahme- und Rückführungseinrichtungen (ARE) für Schutzsuchende ein, in denen bisher vor allem Personen

aus den Westbalkanstaaten und der Ukraine untergebracht wurden (Bayerischer Landtag 2016b). Im März 2016 wurden diese durch das Asylpaket II auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt: § 30a AsylG erlaubt die Durchführung von Asylverfahren in „besonderen Aufnahmeeinrichtungen“, in denen Schutzsuchende unter bestimmten Bedingungen bis zum Abschluss des Verfahrens und im Falle einer Ablehnung bis zur Ausreise wohnen bleiben müssen (§ 30a Abs. 3 AsylG). Dies gilt neben Antragstellenden aus sicheren Herkunftsländern z. B. auch für Folgeanträge oder bei der Vernichtung oder Unterschlagung von Identitätsdokumenten (§ 30a Abs. 1 AsylG).

Kirchen, Wohlfahrtsverbände und NGOs kritisieren das neue Gesetz aufgrund der Unterbringungssituation in den besonderen Aufnahmeeinrichtungen und der Bedingungen für die Sozial- und Rechtsberatung (Bayerischer Flüchtlingsrat 2016).

7.3 Entwicklungen mit EU-Bezug

Gemeinsame Erklärung mit Afghanistan

Am 02. Oktober 2016 unterzeichneten Deutschland und Afghanistan eine Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit in Fragen der Migration, die die „Arbeitsgrundlage für die künftige Zusammenarbeit beider Länder insbesondere in den Bereichen freiwillige Rückkehr und Rückführung“ bildet (BMI 2016f). Inhaltlich entspricht die Erklärung im Wesentlichen dem „Gemeinsamen Weg nach vorne bei Migrationsfragen“ („Joint Way Forward on Migration Issues“), der von der EU und Afghanistan unterzeichnet wurde (Deutscher Bundestag 2016t: 2; EAD 2016b). Unter anderem wurde vereinbart, dass Afghanistan als Passersatz für Rückkehrende auch europäische Passersatzpapiere anerkennt und sowohl Linien- als auch Charterflüge für die Abschiebung zulässig sind, deren Anzahl nicht begrenzt ist. Ferner werden die Abgeschobenen nach der Landung durch das afghanische Flüchtlingsministerium in Empfang genommen (BMI 2016e). Die Bundesregierung macht dabei die finanzielle Unterstützung des Landes „beim zivilen Aufbau und der Stabilisierung“ unter anderem von der „Kooperation in Flucht- und Migrationsfragen abhängig“ (Deutscher Bundestag 2016t: 14). Ab Dezember 2016 fanden mehrere Sammelabschiebungen nach Afghanistan von Frankfurt und München aus statt, von denen Personen aus mehreren Bundesländern betroffen waren (BMI 2016g, BMI 2017c, Bayerischer Rundfunk 2017).

Zivilgesellschaftliche Organisationen auf EU-Ebene kritisierten die Absicht, verstärkt Abschiebungen nach Afghanistan durchzuführen, als kurzfristige, innenpolitisch motivierte Maßnahme und beurteilten die Gewährung von Hilfsgeldern, die bei einer internationalen Konferenz in

78 Fünfzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung (BGBl. I Nr. 52, S. 2460)

79 Erfasst sind vorsätzliche Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum und Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte (§ 60 Abs. 8 Satz 3 AufenthG).

Brüssel Anfang Oktober 2016 für die Kooperation bei der Rückübernahme beschlossen wurde, als „unmoralisch“ (European Council on Refugees and Exiles 2016). Auch die Opposition im Bundestag und einige Landesregierungen sowie Kirchen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Unternehmen, die Geflüchtete als Auszubildende einstellen, kritisierten die Abschiebungen nach Afghanistan (Bayerischer Rundfunk 2017; Deutscher Bundestag 2016t; Öchsner 2017b).

Europäische Grenz- und Küstenwache (Frontex)

Die Reform der EU-Grenzschutzagentur erweiterte auch deren Aufgaben im Bereich der Rückkehr. Frontex unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Rückführungen und koordiniert rückkehrbezogene Tätigkeiten mehrerer Mitgliedstaaten (Art. 27 Frontex-VO; vgl. auch Kap. 3.6.2), kann aber nunmehr auch selbst gemeinsame Rückführungen mehrerer Mitgliedstaaten initiieren (Art. 28 Abs. 1 Frontex-VO). Des Weiteren sieht die Reform die Schaffung von drei Pools von Rückkehrbeobachterinnen und -beobachtern, Begleitpersonen für Rückkehr sowie von Rückkehrsachverständigen vor, die den Mitgliedstaaten seit Januar 2017 zur Verfügung stehen (Europäische Kommission 2017b: 8).

2016 nahmen insgesamt 399 deutsche Polizeivollzugsbeamte an 19 durch Frontex koordinierte Rückführungsmaßnahmen teil. Die häufigsten Zielstaaten waren dabei Kosovo, Albanien und Serbien (Deutscher Bundestag 2017n: 14f.).

8 Irreguläre Migration

8.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Der Umgang mit irregulärer Einwanderung und dem unerlaubten Aufenthalt in Deutschland umfasst vorbeugende Maßnahmen sowie Maßnahmen der Migrationskontrolle, etwa im Visumverfahren und bei der Sicherung der Außengrenzen, Maßnahmen der Rückkehrförderung bzw. der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht durch Abschiebungen und Zurückschiebungen, aber auch pragmatische Antworten auf die Situation unerlaubt aufhältiger Personen in Deutschland, deren Ausreisepflicht nicht durchgesetzt werden kann oder über deren Aufenthalt die Behörden keine Kenntnis besitzen. Dazu gehören unter anderem die Erteilung von Aufenthaltstiteln an Geduldete sowie der erleichterte Zugang zu Schulbildung und Gesundheitsversorgung für irregulär aufhältige Personen (Schneider 2012b). Die unerlaubte Einreise bzw. der unerlaubte Aufenthalt sind strafbar und werden grundsätzlich mit einer Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet. Strafbar macht sich ebenfalls, wer einen anderen zur unerlaubten Einreise bzw. zum unerlaubten Aufenthalt anstiftet bzw. dazu Hilfe leistet und dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt oder wiederholt oder zu Gunsten von mehreren Drittstaatsangehörigen handelt. Personen, die im Rahmen ihres Berufes oder ihres sozial anerkannten Ehrenamts tätig sind (insbesondere Apothekerinnen und Apotheker, Ärztinnen und Ärzte, Hebammen, Angehörige von Pflegeberufen oder der Sozialen Arbeit, Psychiaterinnen und Psychiater, Seelsorger, Lehrkräfte an Schulen) machen sich in der Regel der Beihilfe nicht strafbar, soweit sich ihre Handlungen objektiv auf die Erfüllung ihrer rechtlich festgelegten bzw. anerkannten berufs- oder ehrenamtsspezifischen Pflichten beschränken (Nummer 95.1.4 AVwV-AufenthG).

Erfolgen Einschleusungen gewerbs- oder bandenmäßig, reicht der Strafraum von sechs Monaten bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe (§ 96 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 AufenthG). Wird dabei der Tod des Geschleusten verursacht, erfüllt dies einen Verbrechenstatbestand mit einer Mindestfreiheitsstrafe von nicht unter drei Jahren (§ 97 Abs. 1 AufenthG, bei minder schwerem Fall gem. § 97 Abs. 3 AufenthG Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren).

Zu den unerlaubt aufhältigen Personen zählen auch Personen mit einer Duldung, da diese über keine Aufenthaltserlaubnis verfügen und ausreisepflichtig sind, die Abschiebung jedoch aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist (§ 60a AufenthG). Die Duldung bescheinigt die

Aussetzung der Abschiebung. Geduldete dürfen nach drei Monaten mit Zustimmung der BA eine Erwerbstätigkeit aufnehmen (§ 32 Abs. 1 BeschV), wobei diese Zustimmung bei bestimmten Engpassberufen, Praktika oder bei einer betrieblichen Ausbildung nicht erforderlich ist. Darüber hinaus soll „gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden“ sowie erwachsenen Geduldeten bei „nachhaltiger Integration“ eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen (§§ 25a und 25b AufenthG).

Zum deutschen System der Migrationskontrolle und der Verhinderung irregulärer Migration gehören auch externe Kontrollen (z. B. über das Visumverfahren und Außengrenzkontrollen, vgl. Kap. 3.6) und ein System von internen Kontrollen der Aufenthaltserlaubnisse (Deutscher Bundestag 2011). Besondere Bedeutung kommt auf nationaler staatlicher Ebene dem Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration (GASIM) zu, das von den beteiligten Behörden und Stellen⁸⁰ Erkenntnisse zur irregulären Migration sowie der damit im Zusammenhang stehenden Kriminalitätsformen im Sinne einer Informations-, Analyse-, Strategie- und Frühwarnfunktion zusammenträgt. Informationsgewinnung im Ausland betreibt die BPOL insbesondere durch den Einsatz von grenzpolizeilichen Verbindungsbeamtinnen und -beamten (GVB) sowie den Einsatz von Dokumenten- und Visumberatern (DVB) in ausgewählten Herkunfts- und Transitländern unerlaubt eingereister Migrantinnen und Migranten. Ähnliches gilt für das Liaison-Personal und die Verbindungsbeamtinnen und -beamten des BAMF in ausgewählten EU- und Drittstaaten. Weiterer Bestandteil der Erkenntnisgewinnung ist die Zusammenarbeit mit Frontex und dem Europäischen Polizeiamt (Europol) durch den Austausch periodischer und/oder themenbezogener Auswertungsprodukte sowie den Informationsaustausch über verschiedene Netzwerke.

8.2 Nationale Entwicklungen

Statistik

Der Umfang der unerlaubt aufhältigen Bevölkerung ohne Behördenkontakt in Deutschland lässt sich nicht verlässlich

80 Am GASIM sind die folgenden Behörden beteiligt: Bundespolizei, Bundeskriminalamt, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Zoll - Finanzkontrolle Schwarzarbeit, Bundesnachrichtendienst, Bundesamt für Verfassungsschutz und Auswärtiges Amt.

Tabelle 3: Unerlaubt aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland (Untergetauchte und Personen ohne bisherigen Behördenkontakt; Schätzungen für 2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014
Unerlaubt aufhältige Drittstaatsangehörige (Untergetauchte und Personen ohne bisherigen Behördenkontakt)	136.000-337.000	139.000-381.000	151.000-414.000	160.000-443.000	180.000-520.000

Quelle: Vogel 2015; Vogel/Aßner 2011; vgl. Grote 2015: 16

bestimmen; es kann lediglich eine Annäherung an die tatsächliche Anzahl durch Schätz- und Hochrechnungen erfolgen. Eine zuverlässige Berechnung über den Umfang der in Deutschland irregulär aufhältigen Drittstaatsangehörigen (ohne Geduldete) wurde über viele Jahre durch das CLANDESTINO-Projekt vorgenommen. Auf Grundlage des verwendeten Schätzverfahrens konnte so letztmalig für das Jahr 2014 der Umfang auf 180.000 bis 520.000 unerlaubt aufhältige Drittstaatsangehörige ohne Behördenkontakt in Deutschland geschätzt werden (vgl. Tabelle 3). Aufgrund der stark gestiegenen Anzahl an Schutzsuchenden in Deutschland ab dem Jahr 2015 und den damit einhergegangenen geänderten behördlichen Erfassungs- und Registrierungsmethoden sowie möglichen Doppelerfassungen in den Statistiken sahen sich die Forschenden seither nicht in der Lage ihre Schätzungen verlässlich fortzuführen (Vogel 2016: 5ff).

Die BPOL und die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs betrauten Behörden der Bundesländer Bayern und Hamburg sowie die Zollverwaltung registrierten im Jahr 2016 insgesamt 111.843 unerlaubt eingereiste nicht-deutsche Personen nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 Nr. 1a AufenthG, was einem Rückgang von 48,5 % zum Vorjahr entspricht (2015: 217.237; BKA 2016b: 11). Dies betrifft unter anderem solche Personen, die ohne erforderlichen Pass oder Passersatz gemäß § 3 Abs. 1 AufenthG oder ohne den nach § 4 AufenthG erforderlichen Aufenthaltstitel eingereist sind.

Die Zahl der ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen mit einer Duldung lag zum Stichtag 31. Dezember 2016 bei 153.047, wovon 118.993 Geduldete einen asylrechtlichen Bezug⁸¹ aufwiesen und 34.054 ohne asylrechtlichen Bezug über eine Duldung verfügten (AZR).

Bis zum Stichtag 31. Dezember 2016 wurden seit Inkrafttreten des ‚Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung‘ zudem insgesamt 3.225 Aufenthaltserlaubnisse nach § 25a Abs. 1 AufenthG für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende erteilt (Deutscher Bundestag 2017o: 8). Insgesamt 898 Aufenthaltserlaubnisse

wurden wiederum nach § 25b Abs. 1 AufenthG bei nachhaltiger Integration erteilt. Darüber hinaus erhielten 407 Eltern, 251 Kinder, 20 minderjährige ledige Kinder und fünf Ehe- oder Lebenspartner eines gut integrierten Jugendlichen oder Heranwachsenden eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG (Deutscher Bundestag 2017o: 10ff). Wiederum 315 Aufenthaltserlaubnisse wurden für Familienangehörige einer nachhaltig integrierten Person nach § 25b Abs. 4 AufenthG erteilt (Deutscher Bundestag 2017o: 16ff). Im Jahr 2016 wurden 1.279 Personen (2015: 1.481) innerhalb von sechs Monaten nach unerlaubter Einreise zurückgeschoben. 20.851 Personen wurden im selben Zeitraum (2015: 8.913) bei ihrem Versuch der Einreise noch an der Grenze zurückgewiesen (Deutscher Bundestag 2017h: 14ff; vgl. für Abschiebungen Kap. 7.2.2). Im Jahr 2016 wurden von der BPOL 4.337 ge- oder verfälschte Grenzübertretungsdokumente (2015: 4.973) festgestellt.

Bleiberecht und Ausbildungsförderung für Geduldete in Ausbildung und Beschäftigung

Für Geduldete wurden mit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes (siehe Kap. 6.1.2) die Möglichkeiten eines Bleiberechts während und nach der Ausbildung erweitert (vgl. für eine Übersicht Der Paritätische Gesamtverband 2017a). So wurde zunächst ein Anspruch auf eine Duldung eingeführt, wenn die betreffende Person eine staatlich anerkannte Berufsausbildung aufnimmt oder aufgenommen hat, keine konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen⁸² (§ 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG), und keine weiteren Ausschlussgründe wie z. B. die Ablehnung des Asylantrags bei Staatsangehörigen eines sicheren Herkunftsstaates vorliegen (§ 60a Abs. 6 AufenthG).⁸³ Die Erteilung einer Duldung in diesen Fällen lag bislang im Ermessen der Behörden. Für das Bleiberecht während der Ausbildung wurde außerdem die Altersgrenze von 21 Jahren aufgehoben, da diese von vielen geduldeten Auszubildenden überschritten

⁸¹ „Asylrechtlicher Bezug“ bedeutet, dass im AZR ein Sachverhalt zum Asylverfahren gespeichert ist. Darin enthalten sind sowohl abgeschlossene als auch offene Asylverfahren sowie Angaben zum Dublinverfahren. Nicht berücksichtigt wurde das Datum des Sachverhaltes, weshalb die Angaben auch Verfahren enthalten, die vor längerer Zeit entschieden wurden.

⁸² Zur teilweise unterschiedlichen Auslegung des Vorliegens aufenthaltsbeendender Maßnahmen durch die einzelnen Bundesländer und Gerichte, siehe Der Paritätische Gesamtverband 2017b: 4-7.

⁸³ Weiterhin ausgeschlossen sind gem. § 60a Abs. 6 AufenthG Personen, die nur eingereist sind, um Leistungen nach dem AsylbLG zu erhalten sowie Personen bei denen aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht vollzogen werden können.

wird (BMAS 2016d: 3). Wird die Ausbildung vorzeitig beendet bzw. abgebrochen, so erlischt die Duldung (§ 60a Abs. 2 Satz 9 AufenthG), es wird jedoch einmalig eine sechsmo-natige Duldung zur Suche eines neuen Ausbildungsplatzes erteilt (§ 60a Abs. 2 Satz 10 AufenthG). Ebenfalls wird bei einer Nicht-Übernahme nach dem Ausbildungsabschluss durch den Ausbildungsbetrieb die Duldung einmalig für sechs Monate verlängert, um eine Arbeitsstelle zu finden (§ 60a Abs. 2 Satz 11 AufenthG). Die Duldung wird nicht erteilt bzw. erlischt, wenn die betroffene Person vorsätzlich eine Straftat begeht.⁸⁴

Werden Personen mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 im Anschluss an die Ausbildung vom Ausbildungsbetrieb übernommen oder finden sie eine andere Stelle, die ihren Qualifikationen entspricht, so haben sie nunmehr auch Anspruch⁸⁵ auf eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre, sofern die BA zustimmt und die weiteren Voraussetzungen nach § 18a Abs. 1 Nr. 2-7 vorliegen (§ 18a Abs. 1a AufenthG; sog. 3+2-Regelung). Wird das Beschäftigungsverhältnis aus Gründen abgebrochen, die in der Verantwortung der beschäftigten Person liegen oder begeht diese Person vorsätzlich eine Straftat, so wird die Aufenthaltserlaubnis widerrufen (§ 18a Abs. 1b AufenthG).

Daneben wurden auch die Regeln zur Ausbildungsförderung für Geduldete geändert. Haben sie einen Ausbildungsplatz, eine konkrete Zusage oder eine Einstiegsqualifizierung, so können Geduldete nach 12 statt bisher 15 Monaten bestimmte Leistungen zur Ausbildungsförderungen erhalten (§ 132 Abs. 2 SGB III). Dies gilt für Ausbildungsmaßnahmen, die bis zum 31. Dezember 2018 beginnen bzw. Leistungen, die davor beantragt werden (§ 132 Abs. 4 SGB III). Geduldete Studierende können nach 15 Monaten rechtmäßigem, gestattetem oder geduldetem Aufenthalt in Deutschland Leistungen nach BAFöG beantragen (vgl. Kap. 4.1.2.2).

Anonyme Krankenscheine für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität

Mit einem anonymen Krankenschein soll es Drittstaatsangehörigen ohne regulären Aufenthaltsstatus ermöglicht werden, sich in den jeweiligen Bundesländern ärztlich behandeln zu lassen, ohne wie bisher auf ehrenamtliche, unentgeltliche, kostenreduzierte und/oder spendenbasierte medizinische Versorgung angewiesen zu sein oder beim zuständigen Sozialträger Behandlungsausweise beantragen zu

müssen (vgl. für eine Übersicht zur medizinischen Versorgung von irregulär aufhältigen Migranten in Deutschland: Mylius 2016). Während ärztliches Personal, inklusive des Verwaltungspersonals öffentlicher Krankenhäuser, Apothekerinnen und Apotheker sowie Beschäftigte in Heilberufen, der ärztlichen Schweigepflicht unterliegt und nur in bestimmten Ausnahmesituationen Patientendaten an die Ausländerbehörde übermitteln darf (vgl. Ärztekammer Nordrhein 2015), sind Mitarbeitende von Sozialträgern verpflichtet, nicht-aufenthaltsberechtigte Person an die Ausländerbehörde zu melden. In der Folge kann dies zu einer Abschiebung der betreffenden Person führen. Da die Finanzierung von Arztkosten oftmals aber über die Sozialträger erfolgen bzw. dort beantragt werden muss, vermeiden oder verzögern irregulär aufhältige Personen oftmals notwendige medizinische Behandlungen, was laut Bundesärztekammer (BÄK) „zu einer Verschlimmerung und sogar Chronifizierung von Erkrankungen“ führen kann (BÄK 2013).

Seit Januar 2016 wird in Niedersachsen ein anonymer Krankenschein an irregulär aufhältige Migrantinnen und Migranten durch eine zentrale Ausgabestelle in Verantwortung des medinetz Göttingen⁸⁶ ausgegeben. Es handelt sich um ein dreijähriges Modellverfahren, für das Gesamtinvestitionen von 1,5 Mio. Euro für die Kosten der medizinischen Versorgung (Höland 2016a) sowie 120.000 Euro für „Legalisierungsberatungen“ vorgesehen sind (Höland 2016b).

8.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Europäische Grenz- und Küstenwache

Am 14. September 2016 wurde die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (VO (EU) 2016/1624) verabschiedet, die eine Neuausrichtung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex vorsah. Hintergrund ist das Bemühen der EU-Kommission den Schengen-Raum ohne Binnengrenzkontrollen wiederherzustellen, nachdem diese im Zuge der stark gestiegenen Anzahl an Schutzsuchenden in einzelnen Mitgliedsländern – unter anderem auch Deutschland – temporär wieder eingeführt wurden (Europäische Kommission 2016e: 2; Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland 2016; vgl. Kap. 3.6.2).

⁸⁴ Grundsätzlich ausgenommen sind Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können (§ 60a Abs. 2 Nr. 6).

⁸⁵ Auch hier gab es bislang bereits die Möglichkeit für Behörden, nach Ermessen eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18a Abs. 1 AufenthG zu erteilen.

⁸⁶ medinetz Göttingen: www.mfh-goe.org (28.04.2017)

9 Maßnahmen gegen Menschenhandel

9.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Unter dem Begriff ‚Menschenhandel‘ wird strafrechtlich das Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen oder Aufnehmen von Personen verstanden, die ausgebeutet werden sollen. Die betroffenen Personen müssen sich zusätzlich entweder in einer wirtschaftlichen oder persönlichen Zwangslage befinden, unter 21 Jahre alt sein oder aufgrund ihres Aufenthaltes in einem fremden Land hilflos sein (§ 232 StGB). Zu den im StGB erfassten Formen der Ausbeutung gehören die Zwangsprostitution (§ 232a StGB), die Zwangsarbeit (§ 232b StGB), die Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) sowie die Ausbeutung zur Bettellei und zur Begehung strafbarer Handlungen und der Organhandel (§ 232 Abs. 1 Satz 1 Buchstaben c und d und Satz 3 StGB).

Ausländischen Opfern von Menschenhandel kann nach der humanitären Sonderregelung des § 25 Abs. 4a AufenthG ein Aufenthaltstitel gewährt werden, auch wenn die betreffende Person vollziehbar ausreisepflichtig ist. Voraussetzung hierfür ist, dass die Anwesenheit der betreffenden Person für die Durchführung eines Strafverfahrens als sachgerecht erachtet wird, dass sie jede Verbindung zu den Personen, die beschuldigt werden, die Straftat begangen zu haben, abgebrochen hat und sie ihre Bereitschaft erklärt hat, in dem Strafverfahren wegen der Straftat als Zeugin bzw. Zeuge auszusagen. Die Dauer der Aufenthaltserlaubnis beträgt bei der erstmaligen Erteilung ein Jahr (§ 25 Abs. 4a Satz 1 AufenthG). Seit 1. August 2015 besteht die Möglichkeit einer Verlängerung des Aufenthaltstitels nach Beendigung des Strafverfahrens aus humanitären oder persönlichen Gründen. Zudem wird Opfern von Menschenhandel eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist von mindestens drei Monaten gewährt, innerhalb derer sie nicht mit aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen rechnen müssen, unabhängig davon, ob sie später tatsächlich als Zeugen vor Gericht auftreten (§ 59 Abs. 7 AufenthG; vgl. Diakonie Deutschland 2015: 38). Die Vorschriften setzen die Vorgaben der europäischen Richtlinie zur Regelung von Aufenthaltstiteln für Betroffene von Menschenhandel (RL 2004/81/EG)⁸⁷, das am 31. Dezember 2015 in Kraft

getretene 3. Opferrechtsreformgesetz⁸⁸ sowie Vorgaben der europäischen Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels (RL 2011/36/EU)⁸⁹ um.

Der besseren Koordination der Bekämpfung insbesondere des Frauenhandels dient die ‚Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel‘ (BMFSFJ 2016a). Die Arbeitsgruppe setzt sich aus den zuständigen Bundesressorts, dem BKA, dem BAMF, den Vertretungen der Bundesländer sowie NGOs zusammen. Zu den Aufgaben der Arbeitsgruppe gehören „eine Analyse der konkreten Probleme bei der Bekämpfung des Menschenhandels“ sowie „die Erarbeitung von Empfehlungen und gegebenenfalls gemeinsamen Aktionen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ (BMFSFJ 2016a). Seit Bestehen der Arbeitsgruppe wurden unter anderem Fortbildungen des BKA im Bereich der Polizei durchgeführt, ein Kooperationskonzept für Zeuginnen, die nicht im Zeugenschutzprogramm sind, erarbeitet sowie ein „Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ erstellt (BMFSFJ 2016a).

Um wiederum die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der Arbeitsausbeutung besser zu koordinieren, wurde im Februar 2015 die Bund-Länder-Arbeitsgruppe gegen Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung gegründet, die beim BMAS angesiedelt ist. Die Arbeitsgruppe hat sich zum Ziel gesetzt, die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie Ministerien, internationalen Organisationen, Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu verbessern (BMAS 2016e). Daneben soll ein umfassendes Strategiepapier zur Bekämpfung des Menschenhandels erstellt werden.

Opfer von Gewalttaten erhalten gemäß dem Opferentschädigungsgesetz unabhängig von anderen Sozialleistungen die gleichen Leistungen wie Kriegsoffer. Mit der Broschüre ‚Hilfe für Opfer von Gewalttaten‘ bringt das BMAS eine regelmäßig überarbeitete Handreichung für Betroffene, die Polizei sowie Opferbetreuer heraus, durch die unter

87 Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29.04.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren.

88 Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz).

89 Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 05.04.2011 zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

anderem Opfer von Menschenhandel über etwaige Entschädigungen informiert werden können (BMAS 2016f).

Seit März 2013 betreibt das Bundesamt für Familien und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) das ‚Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen‘. Dieses ist täglich 24 Stunden und 365 Tage im Jahr besetzt. Unter der Nummer 08000 116 016 erhalten Betroffene, aber auch das soziale Umfeld, unentgeltliche und auf Wunsch anonyme Beratung bei allen Formen von Gewalt gegen Frauen. Auch Frauen mit Gewalterfahrung im Kontext von Flucht und Unterbringung steht das Hilfstelefon zur Verfügung. Um auf die spezielle Situation von geflüchteten Frauen und Frauen mit Migrationsgeschichte eingehen zu können und diese gezielt anzusprechen, wird Informationsmaterial und Beratung in 15 Sprachen⁹⁰ sowie für Gehörlose angeboten (BMFSFJ 2016b). Auch Beschäftigten aus Erstaufnahmeeinrichtungen bietet das Hilfstelefon Beratung an, wenn ihnen Fälle von Gewalt gegen Frauen in ihrer täglichen Arbeit begegnen (BMFSFJ 2015). Des Weiteren kann Beratung über E-Mail und über einen Sofort-Chat in Anspruch genommen werden (BMFSFJ 2016b).

Das BAMF setzt bereits seit 1996 in seinen Außenstellen für Opfer des Menschenhandels besonders geschulte Sonderbeauftragte als Entscheiderinnen und Entscheider ein. Die Sonderbeauftragten werden in die Entscheidung über den Asylantrag eingebunden (BAMF 2016h; siehe auch EMN/BAMF 2013b). Bei Opfern von Menschenhandel kann von einigen Regeln des Asylverfahrens abgewichen werden; bspw. kann von der automatischen Umverteilung oder einer Überstellung im Rahmen des Dublin-Verfahrens abgesehen und die Betroffenen können in speziellen Schutzwohnungen untergebracht werden (BAMF 2016i).

9.2 Nationale Entwicklungen

Statistik

Im Berichtsjahr 2015⁹¹ wurden laut dem Bundeslagebild des BKA 364 Ermittlungsverfahren mit insgesamt 573 registrierten Tatverdächtigen im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen. Im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dies einen Rückgang von 7 % bei den Ermittlungsverfahren und einen Anstieg von 13 % hinsichtlich der Tatverdächtigen. Wie bereits im Vorjahr bildeten deutsche Staatsangehörige die größte Gruppe der Tatverdächtigen (25 %), gefolgt von Verdächtigen mit

rumänischer und bulgarischer Staatsangehörigkeit (BKA 2016c: 5).

Die Anzahl der offiziell erfassten Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung lag 2015 bei 416, wobei dies nur Opfer in abgeschlossenen Ermittlungsverfahren umfasst. Dies ist ein deutlicher Rückgang im Vergleich zu den Vorjahren (2014: 557, 2013: 542), was unter anderem auf ein im Jahr 2014 abgeschlossenes Großverfahren in Baden-Württemberg zurückzuführen ist, das fast ausschließlich rumänische Opfer ermittelte. Der Abschluss dieses Großverfahrens erklärt auch eine im Gegensatz zu den Vorjahren veränderte Zusammensetzung der Nationalitäten von Opfern: Betroffene aus Rumänien bilden mit 23,6 % nach wie vor die größte Gruppe (2014: 37,9 %), der Anteil deutscher Staatsangehöriger ist jedoch mit 23,3 % nahezu gleich hoch (2014: 15,8 %), gefolgt von Bulgarien (17,1 %; 2014: 16,0 %) und Ungarn (10,6 %; 2014: 7,2 %). Die größte Gruppe unter den nicht-europäischen Opfern stellt wie in den Vorjahren Nigeria, wobei sich die Opferzahl auf 10 verringert hat (2014: 18) (BKA 2016c: 14 BKA 2015: 8).

Bei den erfassten Opfern handelte es sich auch 2015 überwiegend um Frauen (96 %). 224 Opfer (54 %) waren unter 21 Jahre alt, davon waren 77 Betroffene minderjährig. Dies stellt einen Anstieg der minderjährigen Opfer um 35 % dar (BKA 2016c: 9).

Im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) wurden im Jahr 2015 19 Ermittlungsverfahren abgeschlossen (2014: 11) wobei 24 Tatverdächtige ermittelt wurden (2014: 16). In diesem Zusammenhang wurden 54 Opfer von Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft registriert (2014: 26). Die Opfer von Ausbeutung der Arbeitskraft kamen 2015 zu fast zwei Dritteln aus Rumänien (34). 81 % aller Betroffenen waren männlich. Sie wurden hauptsächlich im Baugewerbe (18) oder in der Gastronomie (14) aufgegriffen (BKA 2016c: 12).

Die tatsächliche Zahl der Opfer von Menschenhandel in Deutschland dürfte allerdings wesentlich höher sein (BKA 2016c: 13). Das BKA weist weiterhin darauf hin, dass das Internet und insbesondere Soziale Netzwerke und Messaging-Dienste verstärkt zur Rekrutierung genutzt werden. Dies werde insbesondere bei minderjährigen Opfern des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung deutlich, spiele jedoch auch bei der Ausbeutung von Arbeitskraft eine zunehmende Rolle (BKA 2016c: 8-9, 13).

Das ‚Hilfetelefon‘ wurde im Jahr 2015 knapp 55.000-mal kontaktiert, was zu 27.000 Beratungsgesprächen führte. 86 Frauen ließen sich über das Hilfetelefon zum Thema Menschenhandel beraten, fast doppelt so viele wie im Vorjahr (2014: 45) (EMN/BAMF 2016a: 62; BAFzA 2016: 62).

⁹⁰ Arabisch, Bulgarisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Italienisch, Persisch/Farsi, Polnisch, Portugiesisch, Russisch, Serbisch/Serbo-Kroatisch, Spanisch, Türkisch, Vietnamesisch.

⁹¹ Das Bundeslagebild des BKA zum Thema Menschenhandel erscheint in der Regel im Herbst des Folgejahres, so dass zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts keine Daten für 2016 vorlagen.

Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes

Um der Reform der StGB-Bestimmungen zum Menschenhandel (siehe Kap. 9.3) zu entsprechen, wurde § 10a SchwarzArbG⁹² neu gefasst. Die neue Fassung trat am 15. Oktober 2016 in Kraft. Diese stellt die Beschäftigung und Ausnutzung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, unter Strafe. Davon ist gemäß § 232b Abs. 1 Nr. 3 StGB auch die Ausbeutung eines Menschen zur Bettelei erfasst (vgl. Kap. 9.3).

Prostituiertenschutzgesetz

Am 07. Juli 2016 verabschiedete der Bundestag das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG)⁹³, dem der Bundesrat am 23. September 2016 zustimmte und das zum 01. Juli 2017 in Kraft tritt. Es beinhaltet unter anderem eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe und verpflichtet Prostituierte, ihre Tätigkeit anzumelden. Die Anmeldung ist an ein persönlich wahrzunehmendes Informations- und Beratungsgespräch gekoppelt (§§ 7 und 8 ProstSchG; Deutscher Bundestag 2016u: 2). Die Anmeldepflicht soll unter anderem dazu dienen, Fälle von Ausbeutung und Menschenhandel zu erkennen. Von zivilgesellschaftlicher Seite wird bezweifelt, ob dies im Rahmen einer einmaligen Anhörung möglich ist; ferner wurde unter anderem angemerkt, dass die Anmeldepflicht Opfer von Menschenhandel, die keinen Aufenthaltstitel besitzen, weiter in die Illegalität führen könnte (Deutscher Bundestag 2016v: 21ff).

Schutz für Opfer von Menschenhandel im Kontext von Flucht und Asyl

Ob die stark angestiegene Asylzuwanderung im Jahr 2015 auch zu einem Anstieg der Ausbeutung von Geflüchteten in Deutschland führte, kann bislang nicht festgestellt werden (BKA 2016c: 13). Statistiken von Fachberatungsstellen zeigen keinen deutlichen Anstieg von Menschenhandels-Opfern aus den wichtigsten Herkunftsländern von Geflüchteten (KOK 2016a: 11). Die Europäische Kommission weist in einer Kommunikation darauf hin, dass der hohe Anstieg an Schutzsuchenden in der gesamten EU, deren Einreise von der Unterstützung durch Schleuser abhängig war, von kriminellen Netzwerken ausgenutzt wurde, die auch Menschenhandel betreiben. Die Kommission betont deswegen die Wichtigkeit der Identifizierung potenzieller Opfer möglichst schon bei der Ankunft in der EU (Europäische Kommission 2016f: 16). Nach Ansicht des KOK e.V. sowie des DIM

gibt es in Deutschland nach wie vor einen hohen Bedarf an Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen bei allen Akteuren der Unterstützungsstruktur für Frauen und minderjährige Geflüchtete sowie Defizite bei der Identifizierung von Opfern, besonders in beschleunigten Asylverfahren (KOK 2016a: 11f.; DIM 2016c: 18; siehe auch Kap. 5.1.2).

9.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels

Das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels⁹⁴ trat am 15. Oktober 2016 in Kraft. Es setzt die EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels (RL 2011/36/EU) um. Hierzu wurde der Straftatbestand ‚Menschenhandel‘ im Strafgesetzbuch neu gefasst und an die international gebräuchliche Definition angepasst (KOK 2016b: 5). Die Reform beinhaltet die Ausdifferenzierung der bisherigen Rechtsnormen. Fielen zuvor in den beiden §§ 232 (Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung) und 233 StGB (Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft) der Tatbestand des Menschenhandels mit der jeweiligen Ausbeutungsform zusammen, wurde in der Neufassung ein eigener Tatbestand ‚Menschenhandel‘ (§ 232 StGB) eingeführt und die Ausbeutungsformen dann jeweils in nachfolgenden Paragraphen festgehalten (§ 232a (Zwangsprostitution) und § 232b (Zwangsarbeit)). Während ‚Menschenhandel‘ sich auf das Anwerben, Befördern, Weitergeben, Beherbergen oder Aufnehmen einer Person in einer Zwangslage zum Zwecke der Ausbeutung bezieht (§ 232 StGB), stellen die §§ 232a und 232b StGB die Beeinflussung des Opferwillens zu den genannten Handlungen unter Strafe („veranlassen“ statt bisher „dazu bringen“).⁹⁵ Der Begriff des „Veranlassens“ wird laut Gesetzesbegründung hierbei weit verstanden, dies kann jede Handlung sein, die „die freie Bestimmung des Opfers beeinträchtigt“ und die für die maßgebliche Handlung (z. B. Aufnahme der Prostitution) zumindest mit ursächlich ist. Unter Umständen kann dies durch eine einfache Aufforderung geschehen, „[e]iner besonderen Intensität oder Hartnäckigkeit bedarf es dazu nicht“ (Bundesregierung 2016d: 35).

Zusätzlich wurden die Straftatbestände des Menschenhandels zur Bettelei, zur Begehung strafbarer Handlungen sowie zum Organhandel⁹⁶ neu aufgenommen (§ 232 Abs. 1 Satz 1

92 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung vom 23.07.2004.

93 Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz - ProstSchG) vom 21.10.2016.

94 Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch [ÄndG v. 11.10.2016] vom 11.10.2016.

95 Diese Ausführungen basieren auf Tangermann/Grote 2017.

96 Bisher war der Menschenhandel zum Zweck des Organhandels lediglich als Beihilfe zu Straftaten nach dem Transplantationsgesetz strafbar.

Buchstaben c und d und Satz 3 StGB). Verschärfte Strafregelungen gelten nach dem neuen Gesetz für alle Formen des Menschenhandels, wenn das Opfer unter 18 Jahre alt ist (§ 232 Abs. 3 Satz 1 StGB; alte Fassung: unter 14 Jahre).

Als weiterer Straftatbestand wurde die Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB) eingeführt. Der Paragraph soll die Verurteilung anhand objektiver Kriterien von Ausbeutung ermöglichen. Hintergrund der Neuerung ist, dass die ausgebeuteten Personen nach den vormaligen Regelungen zur Zwangsarbeit nachweisen mussten, dass ihr Wille durch den ausbeutenden Arbeitgeber beeinflusst war. Die Opfer waren aber häufig nicht zu Aussagen bereit, da sie zu verängstigt waren oder die Ausbeutungssituation als immerhin besser als die Situation im Herkunftsland betrachteten. Die neue Bestimmung soll dazu beitragen, die Zahl der Verurteilungen zu erhöhen, da zukünftig auch die freiwillige Aufnahme einer ausbeuterischen Beschäftigung aus einer Notlage heraus erfasst ist, wenn die Täterin bzw. der Täter diese erkennt und ausnutzt (Deutscher Bundestag 2016w: 20; BKA 2016d: 3).

Zusätzlich wird unter bestimmten Bedingungen bestraft, wer als Freierin oder Freier entgeltliche sexuelle Handlungen in Anspruch nimmt, wenn es sich dabei um Zwangsprostitution nach § 232a StGB handelt. Deutschland setzt damit eine optionale Bestimmung der EU-Richtlinie gegen Menschenhandel um (Art. 18 Abs. 4 RL 2011/36/EU). Gleichzeitig sieht eine Neufassung des § 154c Abs. 2 StPO die Möglichkeit vor, dass Opfer von Menschenhandel, die während ihrer Zwangssituation Straftaten begangen haben, deshalb nicht verfolgt werden, insofern sie die Straftat des Menschenhandels anzeigen.

Das BKA begrüßte vor allem die Einführung des neuen Straftatbestandes der Ausbeutung der Arbeitskraft (§ 233 StGB), da durch die Heranziehung objektiver Kriterien eine effektivere Verfolgung von Menschenhandels- und Ausbeutungsdelikten ermöglicht werde (BKA 2016d: 3). Zu den §§ 232a und 232b StGB wurde jedoch angemerkt, dass der neu eingeführte Begriff des „Veranlassens“ bestehende Beweisschwierigkeiten voraussichtlich nicht mindern könne, da für den Nachweis eines Veranlassens (ebenfalls wie zuvor für das „dazu bringen“) eine Aussage des Opfers erforderlich sei (BKA 2016d: 4). Der KOK e.V. teilt diese Ansicht (KOK 2016c: 7). Daneben wird kritisch gesehen, dass sich die Umsetzung der Richtlinie „überwiegend auf strafrechtliche Aspekte fokussiert und die in der Richtlinie ebenfalls enthaltenen zahlreichen Vorgaben zu Opferrechten, Schutz und Unterstützung für Betroffene ausgeklammert wurden“ (KOK 2016d: 9; vgl. zur Kritik auch Deutscher Bundestag 2016w: 17f.). Begrüßt wurden vom KOK e.V. die Neufassung der Strafnormen, die „Anpassung an die international geltende Definition von Menschenhandel, die Aufnahme von ‚Person unter 18 Jahre‘ anstelle von ‚Kind‘ [unter 14 Jahre],

die Ausweitung auf alle Ausbeutungsformen sowie die Schaffung des Tatbestandes der Ausbeutung der Arbeitskraft“ (KOK 2016c: 3).

3. Opferrechtsreformgesetz

Das ‚Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren‘ (3. Opferrechtsreformgesetz), das Verpflichtungen aus der europäischen Opferschutzrichtlinie (2012/29/EU)⁹⁷ umsetzt, gilt bereits seit dem 31. Dezember 2015. Eine der wichtigsten Neuerungen, die Einführung der psychosozialen Prozessbegleitung, trat jedoch erst zum 01. Januar 2017 in Kraft. „Damit bekommen besonders schutzbedürftige Opfer die Möglichkeit, vor, während und nach der Hauptverhandlung professionell begleitet zu werden. Insbesondere Kinder und Jugendliche, die Opfer schwerer Sexual- oder Gewaltdelikte geworden sind, erhalten einen Rechtsanspruch auf kostenlose psychosoziale Prozessbegleitung. Für andere Opfer von schweren Gewalt- und Sexualstraftaten soll das Gericht nach Lage des Einzelfalls entscheiden, ob psychosoziale Prozessbegleitung erfolgen soll.“ (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2015). Die Neuregelungen wurden von zivilgesellschaftlichen Akteuren begrüßt, allerdings „das Fehlen bundesweiter Standards für die Prozessbegleitung sowie die Beschränkung der Prozessbegleitung auf kindliche und jugendliche Opfer von Sexual- und Gewalttaten [bedauert]“ (KOK 2016e).

9.4 Entwicklungen mit internationalem Bezug

GRETA- Bericht

Bereits im Juni 2015 veröffentlichte die Expertengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) den ersten Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels⁹⁸ durch Deutschland (GRETA 2015). Darin wird der „Aufbau von Vernetzungsstrukturen auf Bundes- und Länderebene“ gelobt (DIM 2016d: 13). Defizite sieht die Expertengruppe unter anderem in Unterschieden zwischen den Bundesländern bei der Datenerfassung und bei der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, vor allem im Bereich der Arbeitsausbeutung, aber auch unter Geflüchteten und im Kontext irregulärer Migration. Zur Verbesserung werden

97 Richtlinie 2012/29/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über Mindeststandards für die Rechte, die Unterstützung und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2001/220/JI

98 Europarat, Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel (2005), Warschau, 16.5.2005, CETS Nr. 197.

eine fachliche Spezialisierung und Schulung der Strafverfolgungsbehörden und Richterinnen und Richter sowie verstärkte Präventions- und Schutzmaßnahmen vorgeschlagen (GRETA 2015: 9f.). Zu einigen der identifizierten Defizite wurden im Verlauf der Jahre 2015 und 2016 bereits Maßnahmen ergriffen, etwa im Rahmen der Neubestimmung des Aufenthaltsrechts für Opfer von Menschenhandel 2015 (EMN/BAMF 2016a: 63) oder durch die Erstellung von Mindeststandards für besonders schutzbedürftige Personen in Unterkünften für Geflüchtete (siehe Kap. 5.2.2).

Konzept zur Einrichtung einer nationalen Berichterstatterstelle

Sowohl die EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels als auch die Europaratskonvention gegen Menschenhandel enthalten Bestimmungen zur Einrichtung einer nationalen Berichterstatterstelle Menschenhandel sowie einer Stelle zur Koordinierung aller staatlichen Maßnahmen in diesem Bereich. Diese soll Entwicklungen im Bereich des Menschenhandels bewerten, darüber Bericht erstatten und statistische Daten erheben (DIM 2016d: 9). Das DIM hat hierzu im Auftrag des BMFSFJ im Jahr 2016 ein Konzept entwickelt. Dies sieht eine Berichterstatterstelle mit breitem und flexiblem Mandat vor, die institutionell möglichst unabhängig sein soll und in deren Arbeit zivilgesellschaftliche Organisationen systematisch einbezogen werden sollen. Die Stelle sollte neben der Datenerhebung auch eigene Forschung durchführen und regelmäßig wissenschaftliche Berichte veröffentlichen. Zusätzlich sollte eine Koordinierungsstelle geschaffen werden, die ministeriell angebunden sein sollte (DIM 2016d: 4ff).

G7-Projekt ‚Improvement of Structures in Asylum Procedures in order to combat Trafficking in Human Beings‘

Im August 2016 wurde der Abschlussbericht des im BAMF erarbeiteten Projekts ‚Improvement of Structures in Asylum Procedures in order to combat Trafficking in Human Beings‘ von den Delegierten der Migration Expert Subgroup und den Heads of Delegation der Roma-Lyon-Gruppe der G7-Staaten angenommen. Das Projekt spricht Empfehlungen für die statistische Erfassung von Menschenhandelsbetroffenen in nationalen Schutzverfahren, für die Bewusstseinsweckung der Opfer, die Erweiterung des Kreises der Schulungsempfänger, eine großzügige Gewährung von Familiennachzug und einen hochrangig aufgehängten Austausch aller Akteure aus.

10 Migration und Entwicklung

10.1 Hintergrund und allgemeiner Kontext

Während die Wechselwirkungen zwischen Migration und Entwicklung in der wissenschaftlichen Debatte seit längerem thematisiert werden, wird in Deutschland auf politischer Ebene erst seit 2006/07 verstärkt über eine engere Verzahnung von Migrations- und Entwicklungspolitik diskutiert. Als Referenzrahmen gelten die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals) der Vereinten Nationen sowie der Gesamtansatz der EU zu Migration und Mobilität (GAMM).

In den Bereichen der Migrations- und Entwicklungspolitik können sich dabei sehr unterschiedliche Ziele und Interessen gegenüberstehen, die einer besonderen Koordination bedürfen, um zu einer stärkeren Kohärenz beizutragen. Herausforderungen ergeben sich beispielsweise aus den unterschiedlichen Zielvorstellungen der beiden Politikfelder: Während Migrationspolitik vor allem auf die Steuerung von Migrationsbewegungen abzielt und dabei Instrumente wie die gezielte Anwerbung oder die Rückkehrförderung nutzt, steht in der Entwicklungspolitik die Förderung von Strukturen in den ärmeren Ländern im Vordergrund (Baraulina/Hilber/Kreienbrink 2012).

In den Jahren 2015 und 2016 wurde das Thema der Flucht-migration verstärkt in das Blick- und Aktionsfeld der Entwicklungszusammenarbeit gerückt und die Minderung struktureller Fluchtursachen in den Herkunfts- und Transitländern zur Hauptaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit erklärt (Deutscher Bundestag 2016x: 2). Zudem wurde die unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration als migrationspolitisches Instrument weiter mit der Entwicklungszusammenarbeit verknüpft. Im Bereich der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gibt es zwar bereits seit vielen Jahren Rückkehrförderungsprogramme, allerdings in erster Linie für Fachkräfte, die (temporär) in ihre Herkunftsländer zurückkehren wollten (s. u.). Diese Zielgruppe wurde in den vergangenen Jahren sukzessive um Asylantragstellende, Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige sowie rückkehrwillige Schutzberechtigte ergänzt. Dies stellt einen Perspektivwechsel innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit dar.

Der Ansatz, beide Politikbereiche stärker zu verzahnen, erhöht auch den Koordinationsbedarf zwischen den beteiligten Akteuren. Auf Bundesebene sind vor allem das

Bundesministerium des Innern (BMI) sowie das für die Entwicklungspolitik zuständige Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu nennen. Auf operativer Ebene spielen die Durchführungsorganisationen und -behörden der beiden Ministerien eine herausgehobene Rolle. Auf Seiten des BMZ sind dies in erster Linie die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) als Arbeitsgemeinschaft zwischen der GIZ und der Bundesagentur für Arbeit. Zentraler Akteur auf Seiten des BMI ist das BAMF. In einzelnen Rückkehr- und Reintegrationsprojekten kommt es seither zu institutionellen Kooperationen zwischen GIZ und BAMF (z. B. im Rückkehr- und Reintegrationsprojekt URA im Kosovo; vgl. Kap. 7.2.1 und 10.2).

Im Bereich der EZ ist migrationspolitisch vor allem das im CIM angesiedelte Programm ‚Migration für Entwicklung‘ relevant, zu dem auch die beiden Handlungsfelder ‚Rückkehrende Fachkräfte‘ und ‚Förderung des entwicklungspolitischen Engagements von Migrantenorganisationen‘ zählen, sowie das Sektorvorhaben ‚Migration und Entwicklung‘. Im Rahmen von ‚Rückkehrende Fachkräfte‘ fördert CIM (akademisch) qualifizierte Rückkehrerinnen und Rückkehrer in Entwicklungsländern durch finanzielle Unterstützung, Vermittlungsangebote und ein Netzwerk von Beratern vor Ort. 506 rückkehrende Fachkräfte wurden 2015 finanziell oder durch Beratungs- und Serviceleistungen unterstützt (GIZ 2016a: 14). 2016 wurde die Programmkomponente ‚Diaspora Fachkräfte‘ eingeführt, durch die hochqualifizierte Fachkräfte aus der äthiopischen und kamerunischen Diaspora finanzielle Förderung für ehrenamtliche, zeitlich begrenzte und entwicklungspolitisch relevante Einsätze in lokalen Strukturen in ihren Herkunftsländern erhalten können (CIM 2017). Im Rahmen des Programms ‚Förderung des entwicklungspolitischen Engagements von Migrantenorganisationen‘ können sich seit 2011 Migrantenorganisationen in Deutschland um Fördergelder für entwicklungspolitische Projekte in ihren Herkunftsländern bewerben.

Im migrationspolitischen Bereich gibt es das REAG/GARP-Programm sowie weitere Rückkehr- und Reintegrationsförderungsprogramme auf EU-, Bundes- und Landesebene, die unter anderem für ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige Starthilfen anbieten oder schon vor der Ausreise ansetzen und Qualifizierungsmaßnahmen bieten, um den Reintegrationsprozess im Herkunftsland zu erleichtern (vgl. Kap. 7).

Um eine engere Abstimmung zwischen den Ressorts im Rahmen des Migrationsmanagements zu gewährleisten, hatte sich am 15. Oktober 2014 unter Vorsitz des Auswärtigen Amtes (AA) und des BMI die Staatssekretärs-Arbeitsgruppe ‚Internationale Migration‘ konstituiert, an der auch das BMZ und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration beteiligt waren. Eine Unterarbeitsgruppe dieses Forums widmete sich dem Themenschwerpunkt ‚Migration und Entwicklung‘ (Deutscher Bundestag 2014b). Ergebnis der Arbeitsgruppe war unter anderem die ‚Strategie für Migration und Entwicklung. Aktionsplan für die Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik‘, welche die Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung in diesem Bereich beschreibt. Die folgenden Leitlinien werden dabei als maßgeblich in der Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik definiert:

- „Reduzierung der Ursachen von Flucht und irregulärer Migration
- Verbesserung des Schutzes und der Unterstützung für Flüchtlinge in den Hauptaufnahmeländern
- Nutzung der Potentiale von legaler Migration und aktive Gestaltung und Steuerung von Migrationsprozessen
- Rückkehr von Menschen ohne Bleibeperspektive und Unterstützung der Reintegration in den Herkunftsländern“ (Bundesregierung 2016e: 3).

Die Strategie beschreibt weiterhin, welche Ziele jeweils unter den vier Leitlinien von der Bundesregierung verfolgt werden und listet konkrete Maßnahmen auf, die in den verschiedenen Ressorts schon umgesetzt werden oder in Planung sind.⁹⁹

Das BMZ ist mit drei Aktionsfeldern im Bereich Flucht und Entwicklungszusammenarbeit aktiv und hat die im Jahr 2014 initiierten drei Sonderinitiativen ‚Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren‘, ‚Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika und Nahost‘ sowie ‚EINEWELT ohne Hunger‘ im Jahr 2016 ausgeweitet.

Das Engagement gliedert sich dabei in drei Aktionsfelder:

Aktionsfeld 1 – Bekämpfung von Fluchtursachen

„Deutschland unterstützt Krisenländer dabei, ihre politische und wirtschaftliche Situation zu stabilisieren, zerstörte Strukturen wiederaufzubauen und Bildungs- und Beschäftigungschancen zu verbessern. Arbeits- und

⁹⁹ In Länderblättern wird für elf Staaten jeweils dargelegt, in welcher Situation diese sich in Bezug auf Migration, Flucht und Entwicklung befinden, welche Kooperation im Bereich Migration/Fluchtursachenlinderung besteht und welche Maßnahmen bzw. welche strategische Ausrichtung der Zusammenarbeit geplant ist (Bundesregierung 2016e: 13–26).

Ausbildungsprogramme bieten vor allem jungen Menschen Perspektiven und fördern den sozialen Zusammenhalt“ (BMZ 2016a: 18).

Aktionsfeld 2 – Stabilisierung der Aufnahmeregionen

„Der kurzfristige Zuzug von sehr vielen Menschen auf der Flucht führt gerade in Entwicklungsländern zu massiven Problemen [...]. Um die Situation zu stabilisieren, investiert Deutschland direkt in die Infrastruktur vor Ort – auch in die Wasserversorgung. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Schaffung von Arbeitsplätzen. [...] Staatliche Einrichtungen und Nichtregierungsorganisationen erhalten Unterstützung, um ihre Aktivitäten aufrechtzuerhalten und auszuweiten. [...] Lokale zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich für den Aufbau der Infrastruktur und den Dialog zwischen den Neuankömmlingen und der ansässigen Bevölkerung ein“ (BMZ 2016a: 22).

Aktionsfeld 3 – Integration und Reintegration von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und Rückkehrern

„Ziel der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist es, sowohl für die Flüchtlinge im Aufnahmeland als auch für die Rückkehrer Perspektiven zu schaffen. Dazu investiert Deutschland unter anderem in den Wiederaufbau von Schulen und Gesundheitszentren. Ferner werden [...] Migranten [...] bei ihrer freiwilligen Rückkehr in ihre Heimat beraten. Neben dem Wissenstransfer in die jeweiligen Herkunftsländer steht dabei die Förderung der Reintegration im Vordergrund, z. B. durch die Unterstützung von Existenzgründungen migrantischer Unternehmer“ (BMZ 2016a: 34).

Umsetzung finden die drei Aktionsfelder in verschiedenen Programmen mit Bezug zu verschiedenen Regionen der Welt, so z. B. dem Nahen Osten, Afrika und dem Balkan.

10.2 Nationale Entwicklungen

Beschäftigungsinitiative Nahost/Cash for Work

Auf der internationalen Geberkonferenz ‚Supporting Syria and the Region‘ am 4. Februar 2016 in London gab die Bundesregierung die ‚Beschäftigungsinitiative Nahost‘ bekannt. In deren Rahmen stellt das BMZ 200 Mio. Euro für die Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten und Einkommen für Geflüchtete in den Nachbarstaaten Syriens zur Verfügung, die nach dem Prinzip direkt entlohnter Beschäftigungsmaßnahmen (Cash for Work)¹⁰⁰ strukturiert sein sollen und sich nach

¹⁰⁰ Cash-for-Work-Maßnahmen werden wie folgt definiert: „Sehr arbeitsintensive Vorhaben (einfache Tätigkeiten, wie Abfall

dem lokalen Mindestlohn richten. Die Beschäftigten sollen so „selbst die Kosten für Wohnung, Gesundheitsversorgung sowie Kleidung decken“ (BMZ 2016a: 28). Die Maßnahmen richten sich sowohl an Geflüchtete als auch an Bewohnerinnen und Bewohner der aufnehmenden Gemeinden.

Ziel der Offensive für 2016 war die Schaffung von 50.000 Arbeitsplätzen, die Beschulung von 300.000 Kindern, sowie die Berufsausbildung von 5.000 Personen in Jordanien, Libanon, der Türkei und im Nordirak. Diese Ziele wurden für 2016 erreicht und die Initiative wird in 2017 fortgeführt (BMZ 2016b).

Strategiepapier BMZ-Afrikanpolitik und Better Migration Management

In einem Strategiepapier zur ‚Afrikanpolitik‘ des BMZ von April 2016 werden verschiedene Maßnahmen benannt, die auf die Bekämpfung von Fluchtursachen bzw. die Integration von Geflüchteten in Transit- und Aufnahmelandern Afrikas abzielen. Die folgenden Staaten und Maßnahmen werden beispielhaft genannt:

- „In Äthiopien werden wir verstärkt bei der Versorgung von Flüchtlingen und aufnehmenden Gemeinden mit dringender erforderlicher Basisinfrastruktur und mit Maßnahmen im Bereich beruflicher Bildung unterstützen [...]“.
- Im Sudan werden wir eritreische Flüchtlinge und Aufnahmegemeinden im Osten des Landes mit Maßnahmen der beruflichen Bildung und Düreresilienz unterstützen. Dadurch wollen wir den Flüchtlingen neue Perspektiven für ein Leben in Sudan eröffnen.
- In Somalia werden wir Möglichkeiten zur freiwilligen Rückkehr von in Nachbarsaaten lebenden somalischen Flüchtlingen unterstützen [...].
- In Nigeria werden wir ein Neuvorhaben zur Unterstützung Binnenvertriebener und von Aufnahmegemeinden fördern. Wir werden gleichzeitig die Förderung nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung, beruflicher Bildung und Beschäftigung sowie nachhaltiger Energien als Basis der wirtschaftlichen Entwicklung fortsetzen“ (BMZ 2016c: 7).

Darüber hinaus wurde 2016 das Projekt ‚Better Migration Management‘ gestartet, welches das Ziel verfolgt, durch ein verbessertes Migrationsmanagement am Horn von Afrika Menschenhandel einzudämmen, Migrantinnen und

Migranten zu schützen und ihre Rechte zu stärken, sowie Migration in der Region allgemein sicherer zu machen (GIZ o. J.; vgl. Kap. 3.6).

URA Kosovo und Deutsche Informationspunkte Migration, Ausbildung, Karriere (DIMAK) in Kosovo, Serbien und Albanien

Das Rückkehr- und Reintegrationsprojekt ‚URA‘ im Kosovo steht für die stärkere Kooperation zwischen Migrations- und Entwicklungspolitik in den vergangenen Jahren. URA besteht bereits seit 2006 und ist ein vom BAMF geleitetes gemeinsames Projekt des Bundes und mehrerer Bundesländer (Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Im Jahr 2016 kamen die Bundesländer Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein hinzu. Es handelt sich derzeit um das EU-weit größte Reintegrationsprojekt eines einzelnen Mitgliedstaates. Seit 01. August 2016 ist die GIZ mit der Implementierung des Projekts beauftragt. Es bietet Beratungsleistungen für Rückkehrerinnen und Rückkehrer im Kosovo sowie Angebote zur Reintegration und Unterstützung dieser Gruppe an. Ziel der intensivierte Zusammenarbeit zwischen BAMF und GIZ ist es, den kohärenten Ansatz der Bundesregierung im Bereich Migrationssteuerung und Rückkehr durch konkrete Maßnahmen umzusetzen. Dabei ist das URA-Projekt die erste institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen dem BAMF und der GIZ als Ausdruck dieses ressortübergreifenden kohärenten Ansatzes. Das Projekt selbst hat zum Ziel, eine nachhaltige Wiedereingliederung der rückkehrenden Personen zu ermöglichen (BAMF 2017m). Dabei werden neben Sozialberatung, Arbeitsvermittlung und psychologischer Betreuung ebenfalls Soforthilfen (z. B. einmalige Gewährung eines Überbrückungsgeldes) oder längerfristige Reintegrationsangebote (z. B. einmalige Übernahme von Schulungskosten für Sprachkurse) angeboten. Bei freiwilliger Rückkehr kann ebenfalls eine Existenzgründungshilfe gewährt werden. Finanzielle Förderung kann dabei maximal sechs Monate gezahlt werden (BAMF 2017n). Im Jahr 2016 musste der Kreis der finanziell Geförderten aufgrund der stark gestiegenen Zahlen von Zurückgekehrten eingeschränkt werden (BAMF 2017m). Insgesamt wurden 2016 5.453 Personen betreut und 1.809 Personen finanziell unterstützt (2015: 4.310 betreute Personen und 805 finanzielle Unterstützungen).

Im April 2015 richtete die GIZ im Auftrag des BMZ den Deutschen Informationspunkt Migration, Ausbildung, Karriere (DIMAK)¹⁰¹ im Kosovo ein. Innerhalb eines Jahres wurden dort 10.000 Personen zu Möglichkeiten und Voraussetzungen von legaler Migration nach Deutschland sowie zur Integration in den kosovarischen Arbeitsmarkt beraten (GIZ 2016b). 2016 wurden zwei weitere Informationspunkte

entsorgen, Straßen ausbessern), beschäftigungsintensive Infrastrukturvorhaben (Wohnungen und Schulen wiederherstellen oder bauen), die Finanzierung von Löhnen (zusätzliche Lehrer/-innen und Betreuer/-innen) [sowie] zukünftig auch Wiederaufbau befreiter Gebiete (durch Instandsetzung der kommunalen Infrastruktur wie Gebäude und Straßen)“ (BMZ 2016b: 28).

101 Vgl. <https://de-de.facebook.com/DIMAKKosovo/>.

in Serbien und Albanien eröffnet. Neben der Beratung von Ausreiseinteressierten ist auch die Beratung von Rückkehrenden „die eine Zeitlang im Ausland gelebt haben, wieder ins Heimatland zurückkehren möchten und dort Arbeit suchen“ (GIZ 2017) ein wichtiger Bestandteil der Tätigkeit. Beratung findet auch in ländlichen Regionen durch den Einsatz mobiler Teams statt. Darüber hinaus organisieren die DIMAK in den einzelnen Ländern Job- und Karrieremessen, die sowohl Informationen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bereitstellen als auch den direkten Kontakt mit lokalen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern ermöglichen (GIZ 2016b).

10.3 Entwicklungen mit Bezug zur EU

Mobilitätspartnerschaften

Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten sind Teil der EU-Migrationspolitik, deren Grundlinien 2005 im GAMM festgelegt wurden. Ein Schwerpunkt des GAMM besteht darin, für eine bessere Wiedereingliederung von Migrantinnen und Migranten in ihren Herkunftsländern zu sorgen, „um die Entwicklung der Herkunftstaaten wirkungsvoll voranzutreiben“ (Hitz 2014: 2). Migrations- und Entwicklungspolitik sollen auf diese Weise miteinander verknüpft werden. Gleichzeitig sind die Mobilitätspartnerschaften für die Bundesregierung „ein wichtiges Instrument, um irreguläre Migration einzudämmen und Menschenhandel zu bekämpfen, die Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung zu maximieren, legale Migration besser zu organisieren und Mobilität zu fördern sowie den Flüchtlingsschutz zu stärken“ (Deutscher Bundestag 2015b: 2). So werden beispielsweise in Marokko qualifizierte Rückkehrerinnen und Rückkehrer darin unterstützt, sich selbständig zu machen. Gleichzeitig sollen diese Abkommen den Weg für Visa-Erleichterungen ebnen. Mobilitätspartnerschaften sind bisher mit Kap Verde (2008), Moldau (2008), Georgien (2009), Armenien (2011), Aserbaidschan (2013), Marokko (2013), Tunesien (2014), Jordanien (2014) und Weißrussland (2016) geschlossen worden. Mit Ausnahme von Kap Verde, Aserbaidschan und Weißrussland ist Deutschland an allen Mobilitätspartnerschaften beteiligt.

Migrationspartnerschaften

Im Juni 2016 stellte die Europäische Kommission den neuen Partnerschaftsrahmen vor, „mit dem EU-Maßnahmen und -Mittel im Außenbereich für die Migrationssteuerung mobilisiert und gebündelt werden sollen“ (Europäische Kommission 2016g). Die Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern, sog. ‚Migrationspakete‘ sind darauf ausgerichtet, „Menschenleben auf See zu retten, eine vermehrte Rückkehr/Rückführung zu erreichen, den Migranten und

Flüchtlingen den Verbleib in größerer Nähe zur Heimat zu ermöglichen und langfristig die Entwicklung der betreffenden Drittländer zu unterstützen, um die Grundursachen der irregulären Migration zu bekämpfen“ (Europäische Kommission 2016g). Die Partnerschaften ergänzen dabei schon bestehende Vereinbarungen, wie z. B. die Mobilitätspartnerschaften. Sie sollen zum einen auf die jeweiligen Gegebenheiten und Bedürfnisse der Drittstaaten (Herkunfts- oder Transitländer sowie Länder, die viele Geflüchtete aufnehmen) zugeschnitten sein und zum anderen der neuen Bedeutung der Migrationsdimension europäischer Außenpolitik Rechnung tragen. Dabei soll die „ganze Bandbreite der EU-Politikmaßnahmen und externen EU-Instrumente“ (Europäische Kommission 2016g) zum Einsatz kommen. Bisher wurden Migrationspartnerschaften mit Niger, Nigeria, Senegal, Mali und Äthiopien eingegangen. Die Europäische Kommission evaluiert den Partnerschaftsrahmen regelmäßig (für 2016: Europäische Kommission 2016h), wobei die bisher umgesetzten Maßnahmen als positiv bewertet wurden. Sie hätten für ein besseres Verständnis der EU-Prioritäten und eine stärkere Kooperationswilligkeit auf Seiten der Partnerstaaten gesorgt und es sei in den letzten Monaten mehr Fortschritt erzielt worden als in den Jahren zuvor, einschließlich im Bereich Rückkehr und Rückübernahme (Europäische Kommission 2016h: 4). Die Einführung der Migrationspakete wurde verschiedentlich kritisiert: während Nichtregierungsorganisationen unter anderem den Fokus der Partnerschaften auf Rückkehr, eine zu geringe Betonung der Menschenrechte sowie die Unterordnung der Entwicklungspolitik unter Migrationsmanagement bemängelten (NRO 2016), wurden im akademischen Bereich Stimmen laut, die Partnerschaften sollten mit Blick auf die Bedürfnisse der Partnerstaaten aber auch der Migrantinnen und Migranten selbst überarbeitet werden, was unter anderem zu stärkerem finanziellen Engagement der EU führen müsse (Lehne 2016).

Die Bundesregierung unterstützt den Ansatz der Migrationspartnerschaften und betont „mit Blick auf die Konzeption der Migrationspartnerschaften, dass es eines Bündels von Maßnahmen bedarf, um substantielle Fortschritte im Rahmen der migrationspolitischen Agenda mit wichtigen Transit- und Herkunftsländern – insbesondere in Afrika – zu erreichen. Dazu gehören entwicklungspolitische Maßnahmen, um die Zukunftsperspektiven der Menschen in den Ländern sowohl kurzfristig als auch strukturell zu verbessern, politischer Dialog sowie migrations- und sicherheitspolitische Maßnahmen, einschließlich Vereinbarungen über Rückführungen. Um die Partnerschaften effizient umzusetzen, ist es erforderlich, dass sich neben der Kommission auch die Mitgliedstaaten direkt – nicht nur über zusätzliche Finanzierung – engagieren“ (Deutscher Bundestag 2016j: 7). Im Rahmen der Migrationspartnerschaften seien allerdings keine Rückführungen von Drittstaatsangehörigen geplant (Deutscher Bundestag 2016j: 7).

Literaturverzeichnis

- ADS - Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013):** Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben. Zweiter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin: ADS.
- ADS - Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2015):** Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz-Wegweiser. Erläuterungen und Beispiele zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz, Berlin: ADS.
- ADS - Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2016a):** Zehn Jahre Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Antidiskriminierungsstelle legt Evaluation vor / Lüders: Schutz vor Benachteiligungen muss effektiver werden. Pressemitteilung vom 09.08.2016. Online: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20160809_10_Jahre_AGG.html?nn=7831902 (27.03.2017).
- ADS - Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2016b):** Förderprogramm: Beratungsstellen gegen Diskriminierung. Online: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/DE/ThemenUndForschung/Projekte/Foerderung_von_Antidiskriminierungsarbeit/Beratungsstellen_gegen_Diskriminierung/foerderprogramm_beratungsstellen_node.html (27.03.2016).
- ADS - Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2016c):** Diskriminierungsschutz in Deutschland. Ein Ratgeber für Geflüchtete und Neuzugewanderte. Online: http://www.antidiskriminierungsstelle.de/Shared-Docs/Downloads/DE/publikationen/Refugees/Fluechtlingsbroschuere_deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (20.03.2017).
- AGABY- Arbeitsgemeinschaft der Ausländer-, Migranten und Integrationsbeiräte Bayerns (2016):** Stellungnahme der AGABY zum "Bayrischen Integrationsgesetz" Entwurf der Staatsregierung vom 23.02.2016. Online: http://www.agaby.de/fileadmin/agaby/AGABY_Website/Positionen/2016/Stellungnahme_AGABY_BR_Integrationsgesetz_Entwurf_06_04_2016.pdf (06.04.17).
- Amnesty International (2017):** Amnesty Report 2017. Deutschland. Online: <https://www.amnesty.de/jahresbericht/2017/deutschland> (04.04.2017).
- AWO – Arbeiterwohlfahrt (2017):** Die Arbeiterwohlfahrt zum Recht auf Familie für Menschen nach der Flucht. Online: <https://www.bundestag.de/blob/497984/3ce0b6f8e8598315a87de7cd0f3e68c3/18-4-809-data.pdf> (04.04.2017).
- Ärzttekammer Nordrhein (2015):** Patienten ohne gesicherten Aufenthaltsstatus. Online: https://www.aekno.de/page.asp?pageID=8239#_03 (19.02.2016).
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2016):** Blickpunkt Arbeitsmarkt – Fachkräfteengpassanalyse, Nürnberg: BA.
- BA/BMAS – Bundesagentur für Arbeit/Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016):** Aktueller Sachstand zum Sonderprogramm MobiPro-EU. Online: <http://ausbildungsinteressierte.thejobofmylife.de/de/ausbildungsinteressierte.html> (07.02.2017).
- BAFzA – Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (2015):** Sonderprogramm Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug. Pressemitteilung vom 17.11.2015. Online: <https://www.bundesfreiwilligendienst.de/aktuelles/news/detail/News/sonderprogramm-bundesfreiwilligendienst-mit-fluechtlingsbezug.html> (30.01.2017).
- BAFzA - Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (2016):** Jahresbericht des Hilfef Telefons Gewalt gegen Frauen 2015, Köln: BAFzA.

- BAG LJÄ – Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter** (2014): Handlungsempfehlungen zum Umgang mit unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Inobhutnahme, Clearingverfahren und Einleitung von Anschlussmaßnahmen. beschlossen auf der 116. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter vom 14. bis 16. Mai 2014 in Mainz. Online: http://www.bagljae.de/downloads/118_handlungsempfehlungen-umf_2014.pdf (03.04.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015a): Merkblatt zur Aufnahme jüdischer Zuwanderer. Online: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/JuedischeZuwanderer/merkblatt-aufnahmeverfahren-deutsch.pdf?__blob=publicationFile (14.03.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015b): Leitfaden zur unmittelbaren innerstaatlichen Anwendung der Richtlinie 2013/32/ EU des Rates vom 26.06.2013 (Verfahrensrichtlinie). Online: <http://www.migrationsrecht.net/leitfaden-des-bundesamtes-zur-unmittelbaren-innerstaatlichen-anwendung-der-verfahrensrichtlinie.html?catid=66> (03.04.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2015c): Wissenschaftliche Begleitforschung zur Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE), 06.08.2015. Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Projekte/DE/DasBAMF/Forschung/Integration/begleitforschung-mbe.html?nn=1363666> (24.01.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016a): Angebote für Spätaussiedler. Online: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/AngeboteSpaetaussiedler/angebotspaetaussiedler-node.html> (29.03.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016b): Ablauf des Asylverfahrens. Ein Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und rechtlichen Grundlagen. Stand: Oktober 2016. Nürnberg: BAMF.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016c): Integriertes Flüchtlingsmanagement. Online: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-integriertes-fluechtlingsmanagement.pdf;jsessionid=F9A458FFCCCA575C044CA94DAEF20928.1_cid286?__blob=publicationFile (27.04.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016d): Überblick zur berufsbezogenen Sprachförderung gem. § 45a, 05.08.2016. Online: <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/DeutschBeruf/Bundesprogramm-45a/bundesprogramm-45a-node.html> (20.01.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016e): Start des Modellprojekts „Erstorientierung und Wertevermittlung für Asylbewerber“. Pressemitteilung vom 30.09.2016. Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20160930-046-pm-erstorientierung.html?nn=1366068> (04.04.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016f): Factsheet: „Ankommen“-App, Presseinformation vom 05.02.2016, Nürnberg: BAMF.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016g): 14 Ressourcen-Häuser fürs Ehrenamt“. Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/20160912-houses-of-resources.html?nn=1367522> (24.01.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016h): Entscheiderinnen und Entscheider (01.08.2016). Online: <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingschutz/Entscheider/entscheidungen-node.html> (09.01.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016i): DA Asyl, „Menschenhandel“, Stand 07/15
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016j): Hochschulzugang für Flüchtlinge. Eine Handreichung für Hochschulen und Studentenwerke. Online: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/handreichung-hochschulzugang-gefluechtete.pdf?__blob=publicationFile (23.03.2017).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2017a): Prävention – Beratungsstelle Radikalisierung. Online: <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Aufgaben/Praevention/praevention-node.html> (14.03.2017).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017b): Mehr als 50.000 Blaue Karte EU ausgestellt. Pressemitteilung vom 03.02.2017. Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/20170203-005-pm-50000-erteilte-blauekarteeu.html> (03.02.2017).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017c): Das Bundesamt in Zahlen 2016 – Asyl. Nürnberg: BAMF.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017d): Unser Service Center. Online: <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/InformationBeratung/ServiceCenter/service-center-node.html> (27.03.2017).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017e): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2016, Nürnberg: BAMF.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017f): Integration auf Kurs, 16.01.2017, Twitter

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017g): Informationen für Projektträger. Online: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/projekttraeger-node.html> (27.03.2017).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017h): Was heißt gute Bleibeperspektive? Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/FAQ/DE/IntegrationskurseAsylbewerber/001-bleibeperspektive.html> (27.03.2017).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017j): Erstorientierungskurse für Asylbewerber mit unklarer Bleibeperspektive. Online: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/ErstorientierungskurseAsylbewerber/erstorientierung-asylbewerber-node.html> (04.04.2017).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017k): Reintegrationsprogramm ERIN. Online: http://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Reintegration/ProjektERIN/projekt_erin-node.html (13.03.2017).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017l): BAMF richtet Rückkehrhotline ein. Stärkung der Beratungsangebote im Rückkehrbereich. Pressemitteilung vom 24.02.2017. Online: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/20170224-007-pm-rueckkehrhotline.html> (20.03.2017).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017m): Kosovo-Rückkehrprojekt "URA". Online: <http://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/Reintegration/ProjektKosovo/projektkosovo-node.html> (23.02.2017).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017n): Rückkehr und Reintegration Kosovo. Beratung, Unterstützung und psychologische Betreuung. Nürnberg: BAMF.

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017o): Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2016 (bundesweit). Online: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Integration/2016/2016-integrationskursgeschaefsstatistik-gesamt_bund.html (11.05.2017).

BAMF/IOM – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Internationale Organisation für Migration (2017): Starthilfe-Plus-Programm 2017. Zusätzliche finanzielle Unterstützung freiwilliger Rückkehrer/innen. Merkblatt für deutsche Behörden, Mitglieder der Wohlfahrtsverbände, Fachberatungsstellen, Zentrale Rückkehrberatungsstellen, Ausländerbeauftragte, und den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), Nürnberg/Berlin: BAMF/IOM.

Baraulina, Tatjana/Hilber, Doris/Kreienbrink, Axel (2012): Migration und Entwicklung. Explorative Untersuchung des Handlungsfelds auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen. Working Paper 49 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.

- Bayrischer Flüchtlingsrat** (2016): Ausgeliefert, rechtlos, ohne Chancen: die Situation von Flüchtlingen in den bayrischen Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen (ARE) Manching und Bamberg. Pressemitteilung vom 28.07.2016. Online: <http://www.fluechtlingsrat-bayern.de/beitrag/items/stellungnahme-des-bayerischen-fluechtlingsrats-zu-den-abschiebelagern-in-manching-und-bamberg.html> (27.03.17).
- Bayerischer Landtag** (2016a): Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Integrationsgesetz. Drucksache 17/11362, München: Bayerischer Landtag.
- Bayerischer Landtag** (2016b): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Eva Gottstein, FREIE WÄHLER, vom 02.08.2016. Ankunfts- und Rückführungseinrichtungen Manching/Ingolstadt und Bamberg; Antwort des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration vom 12.09.2016. Drucksache 17/12924, München: Bayerischer Landtag.
- Bayerischer Rundfunk** (2017): Nach Abschiebung in München. 18 Afghanen in Kabul eingetroffen, 23.02.2017. Online: <http://www.br.de/nachrichten/afghanen-sammelabschiebung-muenchen-100.html> (24.03.2017).
- STMAS/BAMF – Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration/ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016): Erstorientierung und Deutsch Lernen für Asylbewerber, 10.03.2016. Online: <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/ErstorientierungAsyl/erstorientierungasyl-node.html> (20.01.2017).
- BÄK – Bundesärztekammer** (2013): ZEKO: Migranten medizinische Versorgung nicht vorenthalten. Pressemitteilung der Bundesärztekammer vom 02.05.2013. Online: http://www.aerztekammer-bw.de/news/2013/2013_05/zeko/index.html (08.01.2015).
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration** (2016): 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland (Dezember 2016), Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.
- Beirat für Forschungsmigration** (2013): Jahresbericht des Beirats für Forschungsmigration gemäß § 38d Abs. 3 Aufenthaltsverordnung, Nürnberg: BAMF.
- Berghahn, Sabine/Klapp, Micha/Tischbirek, Alexander** (2016): Evaluation des AGG, erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Online: https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/AGG/AGG_Evaluation.html?nn=6575434 (20.03.2017).
- Bezirk Altona** (2016): Eröffnung einer Einrichtung für besonders schutzbedürftige Personen. Pressemitteilung, 31.10.2016. Online: <http://www.hamburg.de/altona/pressemitteilung/7278082/erstaufnahmeeinrichtung-fluechtlings-kaltenkirchener-strasse/> (03.04.2017).
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung** (2017a): Anerkennungsgesetz des Bundes. Online: https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/anerkennungsgesetz_des_bundes.php (07.02.2017).
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung** (2017b): Daten zur Hotline "Arbeiten und Leben in Deutschland", Stand 05.04.2017. Online: https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/daten_bamf_hotline.php (11.04.2017).
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung** (2017c): Beratung im Förderprogramm IQ. Anerkennungsberatung (Auswertungszeitraum: 1.8.2012 – 31.12.2016), Stand 05.04.2017. Online: https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/daten_beratung.php (11.04.2017).
- BKA – Bundeskriminalamt** (2015): Menschenhandel. Bundeslagebild 2014, Wiesbaden: BKA.
- BKA – Bundeskriminalamt** (2016a): Kriminalität im Kontext von Zuwanderung - Bundeslagebild 2015, Wiesbaden: BKA.

BAK – Bundeskriminalamt (2016b): Schleusungskriminalität – Bundeslagebild 2015, Wiesbaden: BKA.

BAK – Bundeskriminalamt (2016c): Menschenhandel. Bundeslagebild 2015, Wiesbaden: BKA.

BAK – Bundeskriminalamt (2016d): Stellungnahme Kriminaloberrätin Helga Gayer, Bundeskriminalamt, SO 13 zur Öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 08.06.2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, Wiesbaden: BKA.

BAK – Bundeskriminalamt (2017): Das Durchführungsübereinkommen (SDÜ) und das Schengener Informationssystem (SIS) von 1984 bis heute. Online: https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Aufgabenbereiche/InternationaleFunktion/SchengenerAbkommen/schengenerAbkommen_node.html (26.05.2017).

BMA – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015): Fortschrittsbericht 2014 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin: BMA.

BMA – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016a): Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Online: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Soziale-Sicherung/asylbewerberleistungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (20.03.2017).

BMA – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016b): Pressemitteilung vom 5. August 2016: Erleichterter Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge. Berlin: Deutscher Bundestag.

BMA – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016c): Kabinett macht Weg frei für 100.000 Arbeitsgelegenheiten für Flüchtlinge. Pressemitteilung vom 13.07.2016. Online: <http://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/kabinett-macht-weg-frei-fuer-arbeitsgelegenheiten.html> (31.01.2017).

BMA – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016d): Kurzübersicht zum Integrationsgesetz, 25.05.2016. Online: <http://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2016/integrationsgesetz.html> (23.01.2017).

BMA – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016e): Menschenhandel und Arbeitsausbeutung aktiv bekämpfen. Online: <http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/International/menschenhandel-arbeitsausbeutung-bekaempfen.html> (07.12.2016).

BMA – Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016f): Hilfe für Opfer von Gewalttaten (Broschüre), Bonn: BMA.

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015): Schnellere BAföG-Unterstützung für Flüchtlinge. Pressemitteilung 104/2015. Online: <https://www.bmbf.de/de/schnellere-bafoeg-unterstuetzung-fuer-fluechtlinge-954.html> (03.04.2017).

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2016): Bericht zum Anerkennungsgesetz 2016, Berlin: BMBF.

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015): Hilfetelefon – Gewalt gegen Frauen im Kontext von Flucht und Unterbringung. Online: <https://www.hilfetelefon.de/aktuelles/gewalt-gegen-frauen-im-fluechtlingskontext.html> (14.02.2017).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016a): Frauen vor Gewalt schützen. Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel, 16.06.2016. Online: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-vor-gewalt-schuetzen/menschenhandel/bund-laender-arbeitsgruppe-menschenhandel/bund-laender-arbeitsgruppe-menschenhandel/80602?view=DEFAULT> 13.02.2017).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016b): Das Hilfetelefon – Angebot im Überblick. Online: <https://www.hilfetelefon.de/das-hilfetelefon/organisation.html> (12.04.2017).

BMFSFJ/UNICEF – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016): Mindeststandards zum Schutz von Kindern, Jugendlichen und Frauen in Flüchtlingsunterkünften. Online: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/mehr-schutz-durch-mindeststandards-in-fluechtlingsunterkuenften/109448?view=DEFAULT> (03.04.2017).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017a): Koordinationsstellen für Gewaltschutz in Flüchtlingsunterkünften, 04.01.2017. Online: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/koordinationsstellen-fuer-gewaltschutz-in-fluechtlingsunterkuenften/113294> (11.01.2017).

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017b): Integration: Künftig begleiten alle Jugendmigrationsdienste junge Flüchtlinge, 26.01.2017. Online: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/kuenftig-begleiten-alle-jugendmigrationsdienste-junge-fluechtlinge/113740> (30.03.2017)

BMI – Bundesministerium des Innern (2013a): Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Abs. 2, Abs. 3 i. V. m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens vom 30. Mai 2013. Online: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/aufnahmeanordnung.pdf?__blob=publicationFile (20.04.2016).

BMI – Bundesministerium des Innern (2013b): Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Abs. 2, Abs. 3 i. V. m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens sowie Ägypten vom 23. Dezember 2013. Online: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/AsylZuwanderung/aufnahmeanordnung-2.pdf?__blob=publicationFile (20.04.2016).

BMI – Bundesministerium des Innern (2014): Anordnung des Bundesministeriums des Innern gemäß § 23 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme bestimmter Flüchtlinge unterschiedlicher Staatsangehörigkeit oder Staatenlose aus Syrien, Indonesien oder hilfsweise aus der Türkei vom 7. Juli 2014, Berlin: BMI.

BMI – Bundesministerium des Innern (2015): Vorläufige Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zum Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) in der Fassung des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 13. November 2014 (BGBl. I S. 1714). Anlage zu dem BMI-Rdschr. vom 2. Juni 2015 an die für Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsangelegenheiten zuständigen obersten Landesbehörden, Berlin: BMI.

BMI – Bundesministerium des Innern (2016a): Fact-Sheet zu den Grenzkontrollen und zur Unterstützung durch die bayerische Polizei, 14.12.2016. Online: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Pressemitteilungen/2016/12/factsheet-grenzkontrolle.html;jsessionid=4AB437576E932FC40A93AECE60385AC8.2_cid295?nn=3314802 (16.01.2017).

BMI – Bundesministerium des Innern (2016b): Vorübergehende Kontrollen an der polnischen Grenze. Nato Gipfel, Weltjugendtag und Besuch des Papstes führen zu Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen. Pressemitteilung vom 27.06.2016. Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/06/polnische-grenzkontrollen.html> (05.04.2017).

BMI – Bundesministerium des Innern (2016c): Aktionsplan zur Zusammenarbeit an der deutsch-schweizerischen Grenze. Verständigung auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit in der gemeinsamen Grenzregion“. Pressemitteilung vom 13.10.2016. Online: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/10/aktionsplan-zusammenarbeit-deutsch-schweizerische-grenze.html> (05.04.2017).

BMI – Bundesministerium des Innern (2016d): Deutschland und die Türkei unterzeichnen gemeinsame Erklärungen. Grundlage für eine intensivierte Zusammenarbeit und einen stärkeren Austausch zwischen den beteiligten Behörden. Pressemitteilung vom 24.02.2016. Online: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/02/gemeinsame-erklaerung-deutschland-und-tuerkei.html> (24.02.2017).

- BMI – Bundesministerium des Innern** (2016e): BMI-Fact Sheet zur Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung). Online: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/07/factsheet-abschiebungen.html?nn=3314802> (27.03.2017).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2016f): Gemeinsame Erklärung zur Migration zwischen Deutschland und Afghanistan geschlossen. Pressemitteilung vom 02.10.2016. Online: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/09/gemeinsame-erklaerung-migration-deutschland-und-afghanistan.html> (21.03.2017).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2016g): Rückführung nach Afghanistan. Erste Rückführung nach Afghanistan in Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung erfolgreich durchgeführt. Pressemitteilung vom 15.12.2016. Online: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/12/erste-rueckfuehrung-nach-afghanistan.html?nn=3314802> (24.03.2017).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2017a): Beauftragter für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten. Online: http://www.bmi.bund.de/DE/Ministerium/Beauftragte/Aussiedlerfragen/aussiedlerfragen_node.html (14.03.2017).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2017b): Anordnung des Bundesministeriums des Innern vom 11. Januar 2017 für die Humanitäre Aufnahme gemäß § 23 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme von Schutzbedürftigen aus der Türkei in Erfüllung der Verpflichtungen aus den EU-Ratsbeschlüssen 2015/1523, 2015/1601 und 2016/1754. Online: http://www.kfi.nrw.de/zuwanderung/Resettlement_und_andere_Humanit__re_Sonderverfahren1/170111__Aufnahmeanordnung-HAP-TUR-2017.pdf (04.04.2017).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2017c): Erneute Rückführung nach Afghanistan. Rückführung in Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung erfolgreich durchgeführt. Pressemitteilung vom 24.01.2017. Online: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2017/01/rueckfuehrung-nach-afghanistan.html> (24.03.2017).
- BMI – Bundesministerium des Innern** (2017d): Jedes Alter zählt. „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“. Eine demografiepolitische Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode, Berlin: BMI.
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2014): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2012, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2016): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2014, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.
- BMJV – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz** (2015): Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz). Online: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/Staerkung_Opferrechte_Strafverfahren.html (10.01.2017).
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2017): Willkommenslotsen. Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der Besetzung von offenen Stellen mit Flüchtlingen. Online: <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/willkommenslotsen.html> (31.01.2017).
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2016a): Perspektiven für Flüchtlinge schaffen. Fluchtursachen mindern, Aufnahmeregionen stabilisieren, Flüchtlinge unterstützen. Online: https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp (23.02.2017).
- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2016b): Beschäftigungsoffensive Nahost. Cash for work. Berlin: BMZ.

- BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2016c): BMZ-Afrikapolitik: Neue Herausforderungen und Akzente. BMZ-Papier 4 (2016), Bonn/Berlin: BMZ.
- BPB – Bundeszentrale für politische Bildung** (2017): Lexika: Gleichheit. Online: <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22319/gleichheit> (20.03.2017).
- BPOL – Bundespolizei** (2016): Wer kann EasyPASS nutzen?. Online: http://www.easypass.de/EasyPass/DE/Wer_kann_EasyPass_nutzen/wer_kann_easypass_nutzen_node.html (05.04.2017).
- BPOLP – Bundespolizeipräsidium Potsdam** (2016): Erprobung der ‚intelligenten Grenzen‘ (Smart Borders) hat begonnen. Pressemitteilung vom 23.06.2015. Online: <http://www.presseportal.de/blaulicht/pm/73990/3054193> (20.02.2017).
- BumF – Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge** (2016a): Asylpaket II: Schnellverfahren und „besondere Aufnahmeeinrichtungen“ verstoßen gegen die UN-Kinderrechtskonvention! Pressemitteilung vom 26.02.2016. Online: http://www.b-umf.de/images/PM_Asylpaket_II.pdf (24.11.2016).
- BumF – Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge** (2016b): Verschwundene Flüchtlingskinder: BumF zu Ursachen und notwendigen Maßnahmen. Pressemitteilung vom 11.04.2016. Online: http://www.b-umf.de/images/160411_PM_VerschwundeneKinder_ne.pdf (03.04.2017).
- BumF – Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge** (2016c): Rechtliche Neuerungen für UMF 2015-2017. Online: <http://www.b-umf.de/de/themen/gesetze-und-richtlinien> (03.04.2017).
- BumF – Bundesverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge** (2017): Inobhutnahme. Online: <http://www.b-umf.de/de/themen/inobhutnahme> (03.04.2017).
- Bundesrat** (2015): Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. Drucksache 447/15, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat** (2016a): Beschluss des Bundesrates. Drittes Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Drucksache 713/16 (Beschluss). Online: [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0701-0800/713-16\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0701-0800/713-16(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1) (20.03.2017).
- Bundesrat** (2016b): Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes. Drucksache 542/16 (Beschluss). Online: [http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0501-0600/542-16\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0501-0600/542-16(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1) (20.03.2017).
- Bundesrat** (2017a): Beschluss des Bundesrates. Gesetz zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten. Drucksache 257/16, Berlin: Bundesrat. Online: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0201-0300/257-16\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0201-0300/257-16(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1) (14.03.2017).
- Bundesrat** (2017b): Stenografischer Bericht. 956. Sitzung. Berlin, Freitag, den 31. März 2017. Plenarprotokoll 956, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat** (2017c): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration. Drucksache 9/17, Berlin: Bundesrat.
- Bundesrat** (2017d): Stellungnahme des Bundesrates Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Drucksache 179/17 (Beschluss). Online: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2017/0101-0200/179-17\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2017/0101-0200/179-17(B).pdf?__blob=publicationFile&v=5) (27.03.2017).
- Bundesregierung** (2016a): Wohnsitzregelung erleichtert Integration, 06.08.2016. Online: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2015-05-25-wohnsitz.html?nn=694676> (03.04.2017).

- Bundesregierung** (2016b): Gesetz in Kraft getreten. Integrationsgesetz setzt auf Fördern und Fordern“, 08.08.2016. Online: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/08/2016-08-05-integrationsgesetz.html> (23.01.2017).
- Bundesregierung** (2016c): Frontex neu aufgestellt. Schutz der EU-Außengrenzen wird Realität. Pressemitteilung vom 06.10.2016. Online: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/10/2016-10-06-frontex-neu-aufgestellt.html> (28.03.2017).
- Bundesregierung** (2016d): Begründung zur Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen CDU, CSU und SPD. Online: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/Formulierungshilfe_Menschenhandel.html (14.02.2017).
- Bundesregierung** (2016e): Strategie für Migration und Entwicklung. Aktionsplan für die Außendimension der Migrations- und Flüchtlingspolitik. Online: https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/AA/MigrationEntwicklung_752470.html (23.02.2017).
- Bundesregierung** (2016f): Zwischenbilanz Mitte Februar. Merkel: Flüchtlingszahlen spürbar reduzieren, 20.01.2016. Online: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/01/2016-01-18-flucht-und-asyl-aktuell.html> (27.04.2016).
- Bundesregierung** (2016g): Bund entlastet Länder und Kommunen, 14.09.2016. Online: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/09/2016-09-14-finanzausgleichsgesetz.html> (26.04.2017).
- Burkert, Carola/Haase, Marianne** (2017): Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung? In: WISO Direkt, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Bündnis 90/Die Grünen/CDU** (2016): Baden-Württemberg gestalten: Verlässlich. Nachhaltig. Innovativ. Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg. 2016-2021.
- BVA – Bundesverwaltungsamt** (2017a): Aussiedleraufnahmeverfahren. Online: <http://www.bva.bund.de/DE/Themen/Staatsangehoerigkeit/Aussiedler/aussiedler-node.html> (30.03.2017).
- BVA – Bundesverwaltungsamt** (2017b): Spätaussiedler und ihre Angehörigen. Monatsstatistik Dezember 2016, Köln: BVA.
- BVerwG – Bundesverwaltungsgericht** (2016a): Anspruch auf Beachtung der Dublin-Zuständigkeitsregelungen bei fehlender Aufnahmebereitschaft eines unzuständigen Mitgliedstaats, BVerwG 1 C 24.15. Pressemitteilung Nr. 34/2016 vom 27.04.2016. Online: <http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2016&nr=34> (27.03.2017).
- Cassarino, Jean-Pierre** (2017): Inventory of the bilateral agreements linked to readmission. Online: <http://www.jeanpierrecassarino.com/datasets/ra/> (21.03.2017).
- CDU Deutschland** (2016a): Sonstige Beschlüsse. 29. Parteitag der CDU Deutschlands in Essen. Online: <https://www.cdu.de/cdupt16/antraege-beschluesse> (21.02.2017).
- CDU Deutschland** (2016b): Orientierung in schwierigen Zeiten – für ein erfolgreiches Deutschland und Europa. Beschluss des 29. Parteitags der CDU Deutschlands. Online: <https://www.cdu.de/cdupt16/antraege-beschluesse> (21.02.2017).
- CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag** (2016a): Schließung der Balkanroute ist zentrales Element für den Rückgang der Flüchtlingszahlen. Pressemitteilung vom 08.04.2016. Berlin: CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag
- CDU/CSU** (2016b): Berliner Erklärung der Innenminister und -senatoren von CDU und CSU zu Sicherheit und Zusammenhalt in Deutschland, 19.08.2016.

- CDU/CSU/SPD (2013):** Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode.
- CDU/SPD/Bündnis 90/Die Grünen (2016):** 2016-2021. Koalitionsvertrag. Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt – verlässlich, gerecht und nachhaltig. Online:
<https://www.sachsen-anhalt.de/lj/politik-und-verwaltung/die-landesregierung/> (06.04.2017).
- CIM - Centrum für Internationale Migration und Entwicklung (2017):** Programm Migration für Entwicklung. Online:
<https://www.cimonline.de/de/61.asp> (21.02.2017).
- DAV – Deutscher Anwalt Verein (2017):** Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär Geschützte). BT-Drs. 18/10044, Stellungnahme Nr.:92/2016. Online:
<https://www.bundestag.de/blob/497456/3e485f2e9878d81ba08bf80f9c0698b3/18-4-745-data.pdf> (06.04.2017).
- Der Paritätische Gesamtverband (2017a):** Handreichung. Der Zugang zur Berufsausbildung und zu den Leistungen der Ausbildungsförderung für junge Flüchtlinge und junge Neuzugewanderte. Überarbeitete Auflage 2017, Paritätische Arbeitshilfe 13, Berlin: Der Paritätische Gesamtverband.
- Der Paritätische Gesamtverband (2017b):** Die Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 S. 4 ff AufenthG: Praxistipps und Hintergründe. Arbeitshilfe. Online: <http://www.der-paritaetische.de/publikationen/news/arbeitshilfe-die-ausbildungsduldung-nach-60a-abs-2-s-4-ff-aufenthg-praxistipps-und-hintergruen/> (17.02.2017).
- Deutsche Botschaft Kiew (2017):** Info für Jüdische Zuwanderer. Online:
<http://www.kiew.diplo.de/Vertretung/kiew/de/Startseite.html> (30.03.2017).
- Deutscher Bundestag (2011):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Memet Kilic, Josef Philip Winkler, Wolfgang Wieland, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Das Gemeinsame Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration – Sachstand 2011. Drucksache 17/6720, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (2012):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/8557. Abschiebungen im Jahr 2011. Drucksache 17/8834, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (2013):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/12148. Abschiebungen im Jahr 2012. Drucksache 17/12442, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (2014a):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/662. Abschiebungen im Jahr 2013. Drucksache 18/782, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (2014b):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Heike Hänsel, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/3207. Rückführungspolitik und Strategie für Migration und Entwicklung. Drucksache 18/3419, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (2015a):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/3896. Abschiebungen im Jahr 2014. Drucksache 18/4025, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag (2015b):** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Annette Groth, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/6868. Mobilitätspartnerschaften und das Grenzmanagement der Europäischen Union. Drucksache 18/7191, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016a): Sachstand: Neuregelungen des sog. Asylpakets II zum Familiennachzug, WD 3 - 3000 - 062/16, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes. Online: <https://www.bundestag.de/blob/425088/8a75472508bbb3f26ee0cf3d291a18a1/wd-3-062-16-pdf-data.pdf> (24.11.2016):

Deutscher Bundestag (2016b): Ausarbeitung: Vereinbarkeit der Regelungen des Asylpakets II betreffend die Aussetzung des Familiennachzugs für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge mit der VN-Kinderrechtskonvention (KRK). Online: http://www.b-umf.de/images/rechtsgutachten_bundestag_familiennachzug.pdf (24.11.2016).

Deutscher Bundestag (2016c): Gesetzentwurf der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Dr. Franziska Brantner, Katja Keul, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz, Corinna Rüffer, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Familiennachzug für subsidiär Geschützte). Drucksache 18/10044, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016d): Antrag der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Frank Tempel, Sigrid Hupach, Nicole Gohlke, Dr. André Hahn, Dr. Rosemarie Hein, Jan Korte, Ralph Lenkert, Cornelia Möhring, Norbert Müller (Potsdam), Petra Pau, Harald Petzold (Havelland), Martina Renner, Kersten Steinke, Halina Wawzyniak, Katrin Werner, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE. Familiennachzug zu anerkannten Flüchtlingen uneingeschränkt gewährleisten. Drucksache 18/10243, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016e): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Sevim Dağdelen, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/8806. Andauernde Probleme beim Familiennachzug zu anerkannten syrischen Flüchtlingen. Drucksache 18/9133, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016f): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Harald Petzold (Havelland), Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/9992. Subsidiärer Schutz und Einschränkung des Familiennachzugs bei syrischen Flüchtlingen. Drucksache 18/9657, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016g): CDU-Parteitagsbeschluss zur Optionspflicht stößt auf scharfe Kritik, 16.12.2016. Online: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw50-de-optionszwang/484810> (21.02.2017).

Deutscher Bundestag (2016h): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Herbert Behrens, Frank Tempel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/7671. Nationale Verlängerung des von der Europäischen Kommission geführten Pilotprojekts „Intelligente Grenzen“. Drucksache 18/7835, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016i): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Annette Groth, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/8220. Migrationskontrolle am Horn von Afrika, Drucksache 18/8384, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016j): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Claudia Roth (Augsburg), Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/10333. Grenzmanagement und die entwicklungspolitische Dimension der deutschen und europäischen Migrationsagenda. Drucksache 18/10556, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016k): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss); a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Drucksache 18/8615. Entwurf eines Integrationsgesetzes; b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Drucksachen 18/8829, 18/8883. Entwurf eines Integrationsgesetzes; c) zu dem Antrag der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Ulla Jelpke, Jutta Krellmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/6644 Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen; d) zu dem Antrag der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Beate Müller-Gemmeke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/7653. Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an; e) zu dem Antrag

der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/7651. Integration ist gelebte Demokratie und stärkt den sozialen Zusammenhalt. Drucksache 18/9090, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016l): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Integrationsgesetzes. Drucksache 18/8615, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016m): Wortprotokoll der 82. Sitzung, Ausschuss für Arbeit und Soziales, Protokoll-Nr. 18/82, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016n): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/10704. Befristete Beschäftigungsverhältnisse beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Drucksache 18/10786. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016o): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Wolfgang Gehrcke, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/8555. Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Alternativen zur Dublin-Verordnung. Drucksache 18/8937. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016p): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Werner, Ulla Jelpke, Sigrid Hupach, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/7514. Situation von geflüchteten Menschen mit Behinderungen. 18. Wahlperiode. Drucksache 18/7514. Berlin: Deutscher Bundestag. Online: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/078/1807831.pdf> (03.04.2017).

Deutscher Bundestag (2016q): der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Maria Klein-Schmeink, Luise Amtsberg, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/8499. Verbesserungen der gesundheitlichen und psychosozialen Versorgung von Geflüchteten zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie. 18. Wahlperiode. Drucksache 18/9009. Berlin: Deutscher Bundestag. Online: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/090/1809009.pdf> (03.04.2017).

Deutscher Bundestag (2016r): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/7347. Abschiebungen im Jahr 2015. Drucksache 18/7588. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016s): Beschlussempfehlung des Innenausschusses (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Drucksache 18/7537. Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern. Drucksache 18/7646, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016t): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/10006. Vereinbarungen mit der afghanischen Regierung zur Abschiebung afghanischer Flüchtlinge. Drucksache 18/10336, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016u): Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen. Drucksache 18/8556, 25.05.2016, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016v): Wortprotokoll der 64. Sitzung. Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin, den 6. Juni 2016. Protokoll-Nr. 18/64, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016w): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksache 18/4613 - Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung

und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates. Drucksache 18/9095, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2016x): Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Fluchtursachen bekämpfen, Aufnahmestaaten um Syrien sowie Libyen entwicklungspolitisch stärken. Drucksache 18/8393, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Jan van Aken, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/11085. Proteste gegen und Übergriffe auf Flüchtlingsunterkünfte im vierten Quartal 2016. Drucksache 18/11298, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017b): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Drucksache 18/11546, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017c): Stenografischer Bericht. 225. Sitzung, 23.03.2017. Plenarprotokoll 18/225, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017e): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/11018. Arbeitsvisa für Menschen vom Westbalkan – Bilanz, Probleme, Perspektiven. Drucksache 18/11124, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017f): Stenografischer Bericht. 221. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 9. März 2017. Plenarprotokoll 18/221, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017g): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Özcan Mutlu, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/10719. Zukunft des Optionszwangs im Staatsangehörigkeitsrecht nach dem Beschluss des CDU-Parteitag. Drucksache 18/10788, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017h): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/10955. Abschiebungen im Jahr 2016. Drucksache 18/11112, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017i): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Wolfgang Gehrcke, Frank Tempel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/11218. Polizei- und Zolleinsätze im Ausland (Stand: viertes Quartal 2016). Drucksache 18/11391, Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017j): Basisinformationen über den Vorgang. Gesetz zur Einstufung der Demokratischen Volksrepublik Algerien, des Königreichs Marokko und der Tunesischen Republik als sichere Herkunftsstaaten. Online: <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/721/72170.html> (30.03.2017).

Deutscher Bundestag (2017k): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/10835. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen – Aktueller Stand, Probleme, Perspektiven. Drucksache 18/11103. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017l): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland. Drucksache 18/11540. Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2017m): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Corinna Rüffer, Luise Amtsberg, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/11271. Zur Lage von geflüchteten Menschen mit Behinderungen. Drucksache 18/11603 - Vorabfassung. Online: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/116/1811603.pdf> (03.04.2017).

- Deutscher Bundestag** (2017n): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Wolfgang Gehrcke, Frank Tempel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 18/11218. Polizei- und Zolleinsätze im Ausland (Stand: viertes Quartal 2016). Drucksache 18/11391, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag** (2017o): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, Katja Keul, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Drucksache 18/10931. Evaluierung der Bleiberechtsregelungen. Drucksache 18/11101. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Landkreistag** (2016): Landkreistag für praktikables Integrationsgesetz – keine Einzelfallentscheidungen bei Wohnsitzzuweisung. Pressemitteilung vom 20.06.2016. Online: <http://www.landkreistag.de/presseforum/pressemitteilungen/1912-pressemitteilung-vom-20-juni-2016.html> (04.04.2017).
- Deutscher Richterbund** (2017): Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht. Stellungnahme Nr. 10/17, Berlin: Deutscher Richterbund. Online: http://www.drbr.de/fileadmin/docs/Stellungnahmen/2017/DRB_170217_Stn_10_Durchsetzung_Ausreisepflicht.pdf (24.03.2017).
- Deutschlandfunk** (2017): "Wir sollten aufhören, uns erpressbar zu machen". Claudia Roth im Gespräch mit Tobias Armbrüster, in: Deutschlandfunk, 14.03.2017. Online: http://www.deutschlandfunk.de/fluechtlingsdeal-mit-der-tuerkei-wir-sollten-aufhoeren-uns.694.de.html?dram:article_id=381182 (27.04.2017).
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Bayern** (2016): Stellungnahme zum Entwurf der Bayrischen Staatsregierung vom 23.02.2016 „Bayrisches Integrationsgesetz“ im Rahmen der Verbandsanhörung. Online: <http://bayern.dgb.de/service/stellungnahmen/++co++4aa9053a-5af3-11e6-a528-525400e5a74a> (06.04.2017).
- Diakonie Deutschland** (2015): Von Arbeitsausbeutung bis Menschenhandel. Grundlagen und Praxistipps für die Beratung, Berlin: Diakonie. Online: <https://fachinformationen.diakonie-wissen.de/beitrag/5379> (13.02.2017).
- Die deutschen Auslandsvertretungen in der Türkei** (2017): IOM Familienunterstützungsprogramm. Online: <http://www.tuerkei.diplo.de/Vertretung/tuerkei/de/02-visa/08-visa-fuer-syrien/iom-familienunterstuetzungsprogramm.html> (27.03.2017).
- Die Landeswahlleiterin für Berlin** (2016): Wahlen zum Abgeordnetenhaus 2016. Online: <https://www.wahlen-berlin.de/wahlen/be2016/afspraes/index.html> (28.11.2016).
- Die Landeswahlleiterin Mecklenburg-Vorpommern** (2016): Landtagswahl am 4. September 2016. Online: <http://www.laiv-mv.de/Wahlen/Landtagswahlen/2016/> (06.04.2017).
- DIK – Deutsche Islam Konferenz** (2014): Das Arbeitsprogramm der DIK, 24.03.2014. Online: <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/DIK/DE/DIK/1UeberDIK/Arbeitsprogramm/arbeitsprogramm-node.html> (30.01.2017).
- DIM – Deutsches Institut für Menschenrechte** (2016a): Asylpaket II: Aussetzung des Familiennachzugs für minderjährige Flüchtlinge verstößt gegen UN-Kinderrechtskonvention. Pressemitteilung vom 09.02.2016. Online: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/pressemitteilung-asylpaket-ii-aussetzung-des-familiennachzugs-fuer-minderjaehrige-fluechtlinge-verstoe/> (06.04.2017).
- DIM – Deutsches Institut für Menschenrechte** (2016b): „Versteckte Einschränkung des Asylrechts im Entwurf des Integrationsgesetzes grund- und menschenrechtswidrig“, 01.06.2016. Online: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/pressemitteilung-versteckte-einschraenkung-des-asylrechts-im-entwurf-des-integrationsgesetzes-grund/> (31.01.2017).

- DIM- Deutsches Institut für Menschenrechte** (2016c): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016. Bericht an den Deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG, Berlin: DIM.
- DIM – Deutsches Institut für Menschenrechte** (2016d): Konzeptentwurf für eine nationale Berichterstattstelle Menschenhandel und eine Koordinierungsstelle Menschenhandel, Berlin: DIM.
- DIM – Deutsches Institut für Menschenrechte** (2016e): Stellungnahme. Die EU-Türkei-Vereinbarung vom 18. März 2016: Umsetzung und Konsequenzen aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive. Empfehlungen an die Bundesregierung, Berlin: DIM.
- Diözesanrat der Katholiken der Erzdiözese München und Freising** (2016): Stellungnahme zum Entwurf eines Bayerischen Integrationsgesetzes.
Online: <https://www.erzbistum-muenchen.de/media/pfarreien/media34909020.PDF> (06.04.17).
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund** (2016): Umsetzung der Wohnsitzauflage in den Ländern (Stand 09.11.2016). Online: <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Asyl%20und%20Fl%C3%BCchtlinge/Aktuelles/Zu%20wenige%20L%C3%A4nder%20nutzen%20Wohnsitzauflage/%C3%9Cbersicht%20Umsetzung%20der%20Wohnsitzauflage%20in%20den%20L%C3%A4ndern1.pdf> (17.02.2017).
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund** (2017): Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 20.3.2017, Berlin: Deutscher Bundestag
- EAD - Europäischer Auswärtiger Dienst** (2016a): Factsheet on EU Border Assistance Mission (EUBAM) in Libya, 12.12.2016.
Online: https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eubam-libya/10978/factsheet-eu-border-assistance-mission-eubam-libya_en (10.04.2017).
- EAD - Europäischer Auswärtiger Dienst** (2016b): „Joint Way Forward on migration issues between Afghanistan and the EU“. Online: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/11107/Joint%20Way%20Forward%20on%20migration%20issues%20between%20Afghanistan%20and%20the%20EU (21.03.2017).
- Eckendorff, Roman/Stock, Markus** (2016): Statistik über die Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen, Nürnberg: BA.
- European Council on Refugees and Exiles** (2016): EU strong-arms Afghanistan to accept back people in exchange for aid, 07.10.2016. Online: <http://www.ecre.org/eu-strong-arms-afghanistan-to-accept-back-people-in-exchange-for-aid/> (27.03.2016).
- Elkenberg, Susanne/Keßler, Stefan** (2016): Protection in Turkey? Can the protection provided under Turkey's existing framework, both in theory and in practice be considered "sufficient"? Jesuiten-Flüchtlingsdienst Background Paper, 27.06.2016, Berlin: Jesuiten-Flüchtlingsdienst.
- EMN/BAMF –Europäisches Migrationsnetzwerk/ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013a): Politikbericht 2012 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.
- EMN/BAMF – Europäisches Migrationsnetzwerk/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013b): Die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel im Asylverfahren und im Fall der erzwungenen Rückkehr. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 56 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- EMN/KOM – Europäisches Migrationsnetzwerk/Europäische Kommission** (2014): Asylum and Migration. Glossary 3.0. Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/Glossary/emn-glossary.html?nn=6144894> (02.05.2017).

EMN/BAMF – Europäisches Migrationsnetzwerk/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016a): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

EMN/ BAMF - Europäisches Migrationsnetzwerk/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016b): Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 69 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.

EuGH – Europäischer Gerichtshof (2017): Das Gericht der EU erklärt sich für unzuständig, über die Klagen von drei Asylbewerbern gegen die „Erklärung EU-Türkei“ zur Bewältigung der Migrationskrise zu entscheiden, Pressemitteilung Nr. 19/17 vom 28.02.2017. Online: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170019de.pdf> (04.04.2017).

Europäische Kommission (2016a): Solidere und intelligentere Grenzen in der EU: Kommission schlägt Einreise-/Ausreisystem vor. Pressemitteilung vom 06.04.2016. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_de.htm (20.02.2017).

Europäische Kommission (2016b): Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems: EU-Kommission geht in neun Fällen zur nächsten Verfahrensstufe über, Pressemitteilung vom 10.02.2016. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-270_de.htm (27.03.2017).

Europäische Kommission (2016c): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, COM(2016) 271 final, Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2016d): Umverteilung und Neuansiedlung: Positive Ergebnisse sollten Mitgliedstaaten zu mehr Engagement ermutigen, Pressemitteilung vom 8. Februar 2017. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-218_de.htm (27.03.2017).

Europäische Kommission (2016e): Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Back to Schengen - A Roadmap, COM(2016) 120 final, Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2016f): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration. COM(2016) 85 final, Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2016g): Kommission stellt neuen Migrationspartnerschaftsrahmen vor: Zusammenarbeit mit Drittländern verstärken, um Migration besser zu steuern. Pressemitteilung vom 07.06.2016. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2072_de.htm (21.02.2017).

Europäische Kommission (2016h): Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration. COM(2016) 700 final, Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2016i): Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU. COM(2016) 467 final, Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2016j): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast). COM(2016) 465 final, Brüssel: Europäische Kommission.

Europäische Kommission (2017a): Relocation and Resettlement – State of Play, Stand: 28. Februar 2017. Online: https://ec.europa.eu/commission/news/migration-european-commission-reports-progress-made-under-relocation-and-resettlement-schemes_en (27.03.2017).

- Europäische Kommission** (2017b): Report from the Commission. Second Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the Operationalisation of the European Border and Coast Guard. 02.03.2017, COM(2017) 201 final, Brüssel: Europäische Kommission.
- Europäischer Rat** (2015): Wichtigste Ergebnisse, Pressemitteilung, Rat (Justiz und Inneres), 22.09.2015.
Online: <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/jha/2015/09/22/> (27.03.2017).
- Evangelisch-Lutherische Kirche Bayern** (2016): Diakonie Bayern. Ausgrenzung statt Integration.
Online: <https://www.bayern-evangelisch.de/wir-ueber-uns/Ausgrenzung-statt-Integration.php> (06.04.17).
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung** (2017a): Gewalt von Rechts. Mehr als 700 Angriffe auf Politiker. Online:
<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/mehr-als-700-rechte-angriffe-auf-politiker-14867328.html> (08.02.2017).
- FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung** (2017b): Kaum Interesse an Ein Euro Jobs für Asylbewerber, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.02.2017, S. 17.
- Fehsenfeld, Ulrike/Hecht, Heiko/Abo Kadir, Benjamin/Lentschig, Rudolf/Schulte, Wilhelm** (2008): Bericht 2007 über Migration und Asyl. Nationaler Kontaktpunkt Deutschland im Europäischen Migrationsnetzwerk, Nürnberg: BAMF.
- Flüchtlingsrat NRW** (2017a): Informationen zur Wohnsitzregelung für anerkannte Flüchtlinge gemäß § 12a AufenthG für Nordrhein-Westfalen – Stand 28.02.2017. Online: <http://www.fnrnw.de/top/artikel/f/r/informationen-zur-wohnsitzregelung-fuer-anerkannte-fluechtlinge-gemaess-12a-aufenthg-fuer-nordrhein-west.html> (03.04.2017).
- Flüchtlingsrat NRW** (2017b): LSBTI*-Flüchtlinge in NRW – Ein Merkblatt für Kommunen. Online: http://www.fnrnw.de/fileadmin/fnrnw/media/downloads/Projekt_LSBTI/LSBTI-Fluechtlinge_in_NRW_-_Ein_Merkblatt_fuer_Kommunen.pdf (03.04.2017).
- Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein** (2016): Offener Brief an die Landesregierung Schleswig-Holstein: Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge: ein integrationsfeindliches Bürokratiemonster. Flüchtlingsrat SH fordert Landesregierung zur Ablehnung des Integrationsgesetzentwurfs auf, 24.05.2016, Kiel: Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein.
- Förderprogramm "Integration durch Qualifizierung (IQ)"** (2016): IQ Flyer.
Online: <http://www.netzwerk-iq.de/foerderprogramm-iq/programmuebersicht.html> (01.02.2017).
- Freie Wohlfahrtspflege Landesarbeitsgemeinschaft Bayern** (2016): Stellungnahme der Freien Wohlfahrtspflege Bayern zum Entwurf des Bayrischen Integrationsgesetz. Online: http://www.freie-wohlfahrtspflege-bayern.de/fileadmin/user_upload/downloads_positionen/16-04-18_SN_BayIntG.pdf (06.04.17).
- GEW - Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Landesverband Bayern** (2016): Bayerisches Integrationsgesetz – Stellungnahme der GEW Bayern, 06.04.2016. Online: <https://www.gew-bayern.de/aktuelles/detailseite/neuigkeiten/stellungnahme-der-gew-bayern-zum-bayerischen-integrationsgesetz/> (06.04.2017).
- GGUA Flüchtlingshilfe – Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e. V.** (2013): Aufnahme syrischer Familienangehöriger – Verpflichtungserklärung und Krankenversicherung. Online: http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/redaktion/Dokumente/Arbeitshilfen/130912_GGUA_verpflichtungserklaerung.pdf (19.05.2016).
- GGUA Flüchtlingshilfe – Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e. V.** (2015): Die Privatisierung der Humanität. Die Folgen der Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG „wegen des Krieges im Heimatland“ mit Verpflichtungserklärung in den Länder-Aufnahmeprogrammen für syrische Familienangehörige. Online: http://www.ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/verpflichtungserklaerung-neu.pdf (19.05.2016).

- GIZ – Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit** (o. J.): Verbessertes Migrationsmanagement. Projektbeschreibung. Online: <https://www.giz.de/de/weltweit/40602.html> (21.02.2017).
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH** (2016a): Jahresabschluss 2015. Bonn und Eschborn: GIZ.
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH** (2016b): Chancen im Heimatland. Pressemitteilung vom 09.12.2016. Online: <https://www.giz.de/de/presse/42057.html> (21.02.2017).
- GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH** (2017): Gut beraten – Informationszentren zeigen Job-Perspektiven im Westbalkan auf. Online: <https://www.giz.de/de/html/43061.html> (22.02.2017).
- Goethe-Institut** (2017): „Auszeichnung durch globale Plattform: World Government Summit in Dubai zeichnet ‚Ankommen‘-App für Geflüchtete aus“, 13.02.2017. Online: <https://www.goethe.de/de/uun/prs/prm/20925050.html> (04.04.2017).
- GRETA – Sachverständigengruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels** (2015): Bericht über die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels durch Deutschland, Straßburg: Europarat.
- Grote, Janne** (2015): Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 65 des Forschungszentrums des Bundesamtes. Nürnberg: BAMF.
- Grote, Janne** (2017): Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 73 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Grote, Janne/Vollmer, Michael** (2016): Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltszwecken in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 67 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Grote, Janne/Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana** (2016): Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Paper 68 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Hailbronner, Kay** (2017): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 20.3.2017. Online: <https://www.bundestag.de/blob/497660/9efc44b42b6ecf35b34b4a9f7289d5d2/18-4-807-a-data.pdf> (04.04.2017).
- Hanganu, Elisa/Heß, Barbara** (2016): Die Blaue Karte EU in Deutschland. Kontext und Ergebnisse der BAMF-Befragung. Forschungsbericht 27, Nürnberg: BAMF.
- Höland, Christoph** (2016a): Hilfe für papierlose Flüchtlinge: Anonymer Krankenschein ab heute. In: Stadtradio Göttingen. Online: http://www.stadtradio-goettingen.de/beitraege/politik/archiv/2016/hilfe_fuer_papierlose_fluechtlinge_anonymer_krankenschein_ab_heute/index_ger.html (19.02.2016)..
- Höland, Christoph** (2016b): Medizinische Flüchtlingshilfe. Krankenschein für Papierlose. In: Göttinger Tageblatt. Online: <http://www.goettinger-tageblatt.de/Goettingen/Uebersicht/Krankenschein-fuer-Papierlose> (19.02.2016).
- HRK – Hochschulrektorenkonferenz** (2017): Studium für Flüchtlinge. Online: <https://www.hrk.de/themen/internationales/internationale-studierende/fluechtlinge> (23.03.2017).
- Humpert, Stephan** (2015): Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich. Working Paper 62 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.

- IOM – Internationale Organisation für Migration** (2016): IOM's Familienunterstützungsprogramm. Online: http://germany.iom.int/sites/default/files/FAP/FAP_infosheet_GERMAN_2016.pdf (27.03.2017).
- IOM – Internationale Organisation für Migration** (2017): European Reintegration Network (ERIN) Specific Action Program. Online: <http://erin-iom.belgium.iom.int/> (13.03.2017).
- Jansen, Frank** (2016): Silvesternacht in Köln. Nur wenige Täter werden bestraft, in: [tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de). Online: <http://www.tagesspiegel.de/politik/silvesternacht-in-koeln-nur-wenige-taeter-werden-bestraft/14488686.html> (27.03.2017).
- JMD – Jugendmigrationsdienste** (2017): Die Jugendmigrationsdienste. Online: <https://www.jugendmigrationsdienste.de/ueber-jmd/> (30.03.2017).
- Karpenstein, Ulrich** (2015): „Endet die Verpflichtungserklärung mit der Asylanerkennung?“ Eintrag vom 30.06.2015. Online: <http://fluechtlingspaten-syrien.de/endet-die-verpflichtungserklaerung-mit-der-asylanerkennung/> (23.05.2016).
- Klingert, Isabell/Block, Andreas H.** (2013): Ausländische Wissenschaftler in Deutschland. Analyse des deutschen Arbeitsmarktes für Forscherinnen und Forscher. Working Paper 50 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Klingst, Martin/Venohr, Sascha** (2017): Wie kriminell sind Flüchtlinge? In: Zeit Online, 19.04.2017. Online: <http://www.zeit.de/2017/17/kriminalitaet-fluechtlinge-zunahme-gewalttaten-statistik> (27.04.2017).
- Kohnen, Klaus** (2017): Das Bayerische Integrationsgesetz (BayIntG) – Konzeption, Inhalt und (verfassungs-)rechtliche Kontroverse, 24.01.2017, in: Bayerischer Rechts- und Verwaltungsreport. Online: <https://bayrvr.de/2017/01/24/das-bayerische-integrationsgesetz-bayintg-konzeption-inhalt-und-verfassungs-rechtliche-kontroverse/> (25.04.2017).
- Kölner Stadtanzeiger** (2017): Nach Kölner Silvesternacht 2015: Bundeskriminalamt entlastet die Kölner Polizei, 25.01.2017. Online: <http://www.ksta.de/25609648> (20.04.2017).
- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel** (2016a): Flucht & Menschenhandel. Schutz- und Unterstützungsstrukturen für Frauen und Minderjährige. Online: <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-projekte/flucht-menschenhandel/> (11.04.2017).
- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel** (2016b): Information zum Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates (BT-Drs. 18/9095 vom 06.07.2016). Stand 13.10.2016, Berlin: KOK e.V.
- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel** (2016c): Stellungnahme des Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel – KOK e.V. zu dem Änderungsantrag der Fraktionen CDU, CSU und SPD des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, Drucksache 18/4613, mit den Beschlüssen des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz vom 06.04.2016. Online: <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/detail/news/stellungnahme-zur-umsetzung-der-eu-richtlinie-gegen-menschenhandel/> (11.04.2017).
- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel** (2016d): Newsletter 4/2016. Online: <https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/kok-newsletter/> (12.04.2017).

- KOK - Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel** (2016e): „3. Opferrechtsreformgesetz in Kraft getreten“, 08.01.2016. Online: <http://www.kok-gegen-menschenhandel.de/kok-informiert/detail/news/3-opferrechtsreformgesetz-in-kraft-getreten/> (15.02.2017).
- Kretschmann, Andrea** (2017): Der „Nafri“-Mythos: Kommentar, in: Forum Migration, Newsletter 04/2017, DGB-Bildungswerk. Online: http://www.migration-online.de/data/publikationen_datei_1490685784.pdf (04.04.2017).
- Landtag Baden-Württemberg** (2016): Kleine Anfrage der Abg. Dr. Christina Baum AfD und Antwort des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Politisch motivierte Kriminalität in Baden-Württemberg. Drucksache 16/411.
- Lehne, Stefan** (2016): Upgrading the EU's Migration Partnerships, Carnegie Europe 21.11.2016. Online: <http://carnegieeurope.eu/2016/11/21/upgrading-eu-s-migration-partnerships-pub-66209> (13.03.2017).
- Mayer, Matthias M./Yamamura, Sakura/Schneider, Jan/Müller, Andreas** (2012): Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 47 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Maor, Oliver** (2017): § 12a AufenthG, in: Kluth, Winfried/Heusch, Andreas (2017): Beck'scher Online-Kommentar Ausländerrecht, 13. Edition, Stand: 01.02.2017.
- Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg** (2016): Entwurf. Gesetz zur Änderung des Landeshochschulgebührengesetzes und des Akademiengesetzes. Stand: 17.11.2016, Stuttgart: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg.
- Müller, Andreas** (2014): Unbegleitete Minderjährige in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 60 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Munzinger, Paul** (2016): "Anne Will" in der ARD. Merkels verdammte Pflicht, in: Süddeutsche Zeitung Online, 29.02.2016. Online: <http://www.sueddeutsche.de/medien/anne-will-in-der-ard-merkels-verdammte-pflicht-1.2884901> (20.04.2017).
- Mylius, Maren** (2016): Die medizinische Versorgung von ‚Menschen ohne Papiere‘ in Deutschland. Studien zur Praxis in Gesundheitsämtern und Krankenhäusern. Aus der Reihe „Menschenrechte in der Medizin“, Band 2, transcript Verlag, Bielefeld.
- NRO – 131 Nichtregierungsorganisationen** (2016): Joint NGO statement ahead of the European Council of 28-29 June 2016. NGOs strongly condemn new EU policies to contain migration. Online: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/jointstatementeumigrationresponse.pdf (13.03.2017).
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development** (2013): OECD-Bericht zur Arbeitsmigration: Deutschland offen für Akademiker, Zuwanderung für Fachkräfte mit mittlerer Qualifikation schwierig. Pressemitteilung vom 4.02.2013. Online: <http://www.oecd.org/berlin/presse/arbeitsmigration-deutschland.htm> (12.04.2017).
- OECD/EU – Organisation for Economic Co-operation and Development/European Union** (2016): Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016, Paris: OECD Publishing.
- Öchsner, Thomas** (2017): Der große Job-Flop, in: Süddeutsche Zeitung, 20.04.2017. Online: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/integration-ein-euro-job-flop-1.3469454> (26.04.2017).
- Öchsner, Thomas** (2017b): Abschiebung von Azubis empört Firmen, in: Süddeutsche Zeitung, 25.04.2017. Online: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/fluechtlinge-in-ausbildung-abschiebung-von-azubis-empoert-firmen-1.3478012> (02.05.2017).

- Parlamentarischer Beratungsdienst Brandenburg** (2016): Rechtliche Vorüberlegungen zu einem Integrationsgesetz für das Land Brandenburg, 30.12.2016, Potsdam: Landtag Brandenburg. Online: https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/30-12-2016_rechtl_Vorueberlegungen_zu_Integrationsgesetz_6-26.pdf (27.03.17).
- PRO ASYL** (2016): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern. Entwurf eines Integrationsgesetzes. 19.05.2016, Frankfurt: PRO ASYL.
- PRO ASYL** (2017): Aufnahmeprogramme.
Online: <https://www.proasyl.de/thema/aufnahmeprogramme/syrien-aufnahmeprogramme/> (04.04.2017).
- Rat der Europäischen Union** (2017): Schengen area: Council recommends prolongation of internal border controls. Pressemitteilung vom 07.02.2017. Online:
<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/07-prolongation-border-controls/> (09.02.2017).
- Reimann, Anna** (2016): Wo sind sie geblieben? In: Spiegel online, 11.04.2016. Online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/vermisste-minderjaehrige-fluechtlinge-wo-sind-sie-geblieben-a-1086509.html> (03.04.2017).
- Rheinische Post** (2016): Arbeitsmarktexperten kritisieren Nahles-Plan für 100.000 Flüchtlings-Jobs, in: Rheinische Post, 12.02.2016. Online: <http://www.presseportal.de/pm/30621/3249731> (04.04.2017).
- Schmitz, Nadja/ Wünsche, Tom** (2016): Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2015, Bonn: BIBB.
- Schneider, Jan** (2012a): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 25 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Schneider, Jan** (2012b): Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 41 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Schuler, Katharina** (2016): Asylpaket II: Viel Härte, wenig Wirkung, in: Zeit Online, 25.02.2016.
Online: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-02/asylpaket-ii-abschiebungen-familiennachzug> (27.04.2017).
- SH – Schleswig-Holstein** (2016): Urteil des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes zum Schutzstatus syrischer Flüchtlinge: Das Gericht bestätigt die Entscheidungspraxis des BAMF und ändert die Entscheidung des Verwaltungsgerichts. Pressemitteilung vom 23.11.2016. Online: http://www.schleswig-holstein.de/DE/Justiz/OVG/Presse/PI_OVG/2016_11_23_OVG_Syrien.html (03.04.2017).
- SPD Bundestagsfraktion** (2016): So soll das Einwanderungsgesetz funktionieren, 07.11.2016.
Online: <http://www.spdfraktion.de/eckpunkte-einwanderungsgesetz> (27.02.2017).
- SPD/CDU** (2016): Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU Mecklenburg-Vorpommern für die 7. Wahlperiode 2016 – 2021.
- SPD/DIE LINKE/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** (2016): Berlin gemeinsam gestalten. Solidarisch. Nachhaltig. Weltoffen. Koalitionsvereinbarung 2016-2021.
- SPD/FDP/Bündnis 90/Die Grünen** (2016): Koalitionsvertrag. Sozial gerecht – wirtschaftlich stark – ökologisch verantwortlich. Rheinland-Pfalz auf dem Weg ins nächste Jahrzehnt. Rheinland-Pfalz 2016-2021.
- Spiegel Online** (2016): Streit um Asylpaket II. Koalition verschiebt erneut Kabinettsbeschluss, 18.01.2016. Online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/asylpaket-ii-koalition-wird-sich-nicht-einig-a-1072623.html> (27.04.2017).

- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg** (2016): Wahl zum 16. Landtag von Baden-Württemberg am 13. März 2016. Online: <http://www.statistik-bw.de/Wahlen/Landtag/> (21.10.2016).
- Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz** (2016): Statistische Analysen. Landtagswahl 2016. Teil 1: Analyse der Ergebnisse der Wahlnacht.
- Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt** (2016): Wahl des 7. Landtages von Sachsen-Anhalt am 13. März 2016. Online: <http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/wahlen/lt16/> (21.10.2016).
- StBA - Statistisches Bundesamt** (2016a): Volle Anerkennung für rund 12 700 ausländische Berufsqualifikationen im Jahr 2015. Pressemitteilung vom 06.10.2016. Online: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2016/10/PD16_358_212.html (20.02.2017).
- StBA – Statistisches Bundesamt** (2016b): Bildung und Kultur - Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2015/2016. Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden: StBA.
- StBA - Statistisches Bundesamt** (2016c): Einbürgerungen 2015, Fachserie 1, Reihe 2.1. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Online: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Einbuengerungen2010210157004.pdf?__blob=publicationFile (27.03.2017)
- Steffen, Tilman** (2016): Einwanderungsgesetz. Migration nach Punkten, in: ZEIT ONLINE, 07.11.2016. Online: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-11/einwanderungsgesetz-spd-punktesystem-union> (29.03.2017).
- Süddeutsche Zeitung** (2017): "Die Bevölkerung akzeptiert bestimmte Normübertretungen nicht mehr", 24.04.2017. Online: <http://www.sueddeutsche.de/panorama/straffaellige-fluechtlinge-fuenf-punkte-in-denen-die-kriminalstatistik-oft-missverstanden-wird-1.3476608-2> (27.04.2017).
- SVR - Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2016): SVR zum Integrationsgesetz: Frühe Integrationsförderung und Eingliederung in Regelsysteme konsequent ausweiten, 19.05.2017, Berlin: SVR.
- SVR- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2017): Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise. Studie des SVR-Forschungsbereichs 2017-1, Berlin: SVR.
- Tagesschau** (2016): Trotz brisanter Menschenrechtslage: GIZ koordiniert Grenzschutz im Sudan und in Eritrea, 14.05.2016. Online: <https://www.tagesschau.de/ausland/eritrea-sudan-101.html> (30.03.2017).
- Tangermann, Julian/Grote, Janne** (2017): Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 74 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Thym, Daniel** (2016): Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am Montag, den 22. Februar 2016 über den Entwurf eines Gesetzes zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern (Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD), BT-Drs. 18/7537 v. 16.2.2016. Ausschussdrucksache 18(4)512 B, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Tillack, Anna** (2016): Plötzlich sind sie weg. In: Tagesschau.de, 11.07.2016. Online: <https://www.tagesschau.de/inland/vermisste-fluechtlingskinder-101.html> (03.04.2017).
- UNHCR – UN-Flüchtlingshochkommissariat** (2017): Familiennachzug zu Personen mit subsidiärem Schutz in Deutschland – Anhörung im Innenausschuss am 20. März 2017. Online: <https://www.bundestag.de/blob/498564/2e1985d931e244b34face6c2868f58c1/18-4-816-data.pdf> (04.04.2017).

- Vollmer, Michael** (2015): Mobilitätsbestimmungen für Investoren, Selbständige und sonstige Wirtschaftsvertreter in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 61 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.
- Vogel, Dita/Aßner, Manuel** (2011): Umfang, Entwicklung und Struktur der irregulären Bevölkerung in Deutschland. Expertise im Auftrag der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg: BAMF.
- Vogel, Dita** (2015): Update report Germany: Estimate number of irregular foreign residents in Germany (2014), Database on Irregular Migration, update report. Online: <http://irregular-migration.net/> (05.04.2016).
- Vogel, Dita** (2016): Kurzdossier: Umfang und Entwicklung der Zahl der Papierlosen in Deutschland. Universität Bremen. Fachbereich 12. Arbeitsbereich Interkulturelle Bildung. AbIB-Arbeitspapier 2/2016. Online: http://www.fb12.uni-bremen.de/fileadmin/Arbeitsgebiete/interkult/Arbeitspapiere/Vogel_2016_Kurzdossier_Umfang_Papierlose_in_Deutschland_Abib-Arbeitspapier_2.pdf (21.03.2017).
- Werner, Christian/Khello, Tarek** (2016): Unbegleitet, minderjährig und vermisst. In: Deutschlandfunk, 05.10.2016. Online: http://www.deutschlandfunk.de/junge-fluechtlinge-in-deutschland-unbegleitet-minderjaehrig.724.de.html?dram:article_id=367682 (03.04.2017).
- Wittrock, Philipp/ Elmer, Christina** (2016): Bilanz der Flüchtlingspolitik. Was haben wir schon geschafft? In: Spiegel Online, 31.08.2016. Online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkels-wir-schaffen-das-bilanz-eines-fluechtlingsjahres-a-1110075.html> (20.04.2017).
- Worbs, Susanne** (2014): Bürger auf Zeit. Die Wahl der Staatsangehörigkeit im Kontext der deutschen Optionsregelung. Beiträge zu Migration und Integration Band 7, Nürnberg: BAMF.
- Worbs, Susanne/Bund, Eva/Kohls, Martin/Babka von Gostomski, Christian** (2013): (Spät-) Aussiedler in Deutschland. Eine Analyse aktueller Daten und Forschungsergebnisse. Forschungsbericht 20, Nürnberg: BAMF.
- Zacharakis, Zacharias** (2014): Integrationsbeauftragte widerspricht De Maizière, in: ZEIT ONLINE, 10.02.2014. Online: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2014-02/doppelte-staatsbuergerschaft-kritik-de-maiziere-oezuguz> (15.03.2017).
- Zeit Online** (2016): Merkel kritisiert Schließung der Balkanroute, 05.10.2016. Online: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-10/angela-merkel-fluechtlinge-balkanroute-schliessung> (27.04.2017).

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AAH-P	Ausbildungs- und Ausstattungsprogramm für ausländische Polizeikräfte
ABH	Ausländerbehörde
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AfD	Alternative für Deutschland
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AG Rück	Arbeitsgruppe Rückführung (Unterarbeitsgruppe der BLK IRM)
AMIF	Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds
ASMK	Konferenz der Ministerinnen und Minister bzw. Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz (ehemals Asylverfahrensgesetz – AsylVfG)
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AsylZBV	Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
AWO	Arbeiterwohlfahrt
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAFzA	Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
BÄK	Bundesärztekammer
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BayIntG	Bayrisches Integrationsgesetz
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BKA	Bundeskriminalamt
BLK IRM	Bund-Länder-Koordinierungsstelle zum Integrierten Rückkehrmanagement
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPB	Bundeszentrale für politische Bildung

BPOL	Bundespolizei
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BüMA	Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender
BumF	Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
BR	Bayerischer Rundfunk
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenen- und Flüchtlingsgesetz)
CDU	Christlich Demokratische Union
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
COI	Country of Origin (Herkunftsland)
CSU	Christlich-Soziale Union
DAV	Deutscher Anwaltverein
DIK	Deutsche Islam Konferenz
DIMAK	Deutscher Informationspunkt Migration, Ausbildung, Karriere
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
EASO	European Asylum Support Office (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)
EASY	IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden
EG	Europäische Gemeinschaft
EinbTestV	Einbürgerungstestverordnung
EMN	Europäisches Migrationsnetzwerk
EPS	Early Warning and Prevention System
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EUBAM	European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURINT	European Integrated Return Management
EURODAC	European Dactyloscopy (Europäische Datenbank zur Speicherung von Fingerabdrücken)
Europol	Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAP	Familienunterstützungsprogramm
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FIM	Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen
FRONTEX	Europäische Agentur für Grenz- und Küstenwache
GAMM	Gesamtansatz für Migration und Mobilität
GASIM	Gemeinsames Analyse- und Strategiezentrum illegale Migration
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem

GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
HAP	Humanitäre Aufnahmeprogramme
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
IntMK	Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder
IntV	Integrationskursverordnung
IOM	Internationale Organisation für Migration
IQ	Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“
JI-Rat	Rat für Justiz und Inneres der EU
JMD	Jugendmigrationsdienste
KOK	Bundesweiter Koordinationskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess
LSBTIQ	lesbisch, schwul, bisexuell, transsexuell, transgender, intersexuell, queer
MBE	Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschland
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartIntG	Partizipations- und Integrationsgesetz von Baden-Württemberg
PMK	Politisch motivierte Kriminalität
ProstSchG	Prostituiertenschutzgesetz
REAG/GARP	Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme
REG	Return Expert Group
RL	Richtlinie
SDG	Sustainable Development Goals
SIS	Schengener Informationssystem
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StBA	Statistisches Bundesamt
StGB	Strafgesetzbuch
UM	Unbegleitete Minderjährige
VN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
VG	Verwaltungsgericht
VO	Verordnung
VZA	Vollzeitäquivalente

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Asylerstanträge in den Jahren 2015 und 2016, Hauptherkunftsländer	37
Tabelle 2:	Vollzogene Abschiebungen, Zurückschiebungen und Zurückweisungen (2011-2016)	62
Tabelle 3:	Unerlaubt aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland (Untergetauchte und Personen ohne bisherigen Behördenkontakt; Schätzungen für 2010-2014)	66

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Die 20 wichtigsten Ausbildungsstaaten der geprüften Berufsqualifikationen (2015)	23
Abbildung 2:	Einbürgerungen in Deutschland von 2000 bis 2015	32
Abbildung 3:	Aktive Standorte des BAMF zum Stand 31.12.2016	44
Abbildung 4:	Unbegleitete Minderjährige, Erstantragstellende in Personen (2008-2016)	50
Abbildung 5:	Die zehn wichtigsten Herkunftsländer im Rahmen der REAG/GARP-geförderten freiwilligen Rückkehr 2016	61

Publikationen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl (Auswahl)

Working Paper

- | | |
|---|---|
| <p>WP 74 Illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasst von: Julian Tangermann und Janne Grote (2017)</p> | <p>WP 68 Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasst von: Janne Grote, Maria Bitterwolf und Tatjana Baraulina (2016)</p> |
| <p>WP 73 Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasst von: Janne Grote (2017)</p> | <p>WP 67 Wechsel zwischen Aufenthaltstiteln und Aufenthaltszwecken in Deutschland Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasst von: Janne Grote und Michael Vollmer (2016)</p> |
| <p>WP 72 Schnell und erfolgreich Deutsch lernen - wie geht das? Erkenntnisse zu den Determinanten des Zweitspracherwerbs unter besonderer Berücksichtigung von Geflüchteten
Verfasst von: Jana A. Scheible und Nina Rother (2017)</p> | <p>WP 66 Unterstützungsmaßnahmen für Schutzberechtigte – Die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt – Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2016)</p> |
| <p>WP 71 Wie viele Muslime leben in Deutschland? – Eine Hochrechnung über die Anzahl der Muslime in Deutschland zum Stand 31. Dezember 2015 –
Verfasst von: Anja Sticks (2016)</p> | <p>WP 65 Irreguläre Migration und freiwillige Rückkehr – Ansätze und Herausforderungen der Informationsvermittlung – Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasst von: Janne Grote (2015)</p> |
| <p>WP 70 Resettlement: Aufnahme- und Integrationserfahrungen von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen. Qualitative Studie
Verfasst von: Tatjana Baraulina, Maria Bitterwolf (2016)</p> | <p>WP 64 Bestimmung von Fachkräftengpässen und Fachkräftebedarfen in Deutschland Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasst von: Michael Vollmer (2015)</p> |
| <p>WP 69 Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2016)</p> | <p>WP 63 Migrationsprofil Westbalkan – Ursachen, Herausforderungen und Lösungsansätze
Verfasst von: Stefan Alscher, Johannes Obergfell und Stefanie Ricarda Roos (2015)</p> |

- | | | | |
|--------------|--|--------------|--|
| WP 62 | Fachkräftezuwanderung im internationalen Vergleich
Verfasst von: Stephan Humpert (2015) | FB 27 | Die Blaue Karte EU in Deutschland – Kontext und Ergebnisse der BAMF-Befragung.
Verfasst von: Elisa Hanganu und Barbara Heß (2016) |
| WP 61 | Mobilitätsbestimmungen für Investoren, Selbständige und sonstige Wirtschaftsvertreter in Deutschland – Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasst von: Michael Vollmer (2015) | FB 26 | Das Potenzial der Migration aus Indien – Entwicklungen im Herkunftsland, internationale Migrationsbewegungen und Migration nach Deutschland
Verfasst von: Verena Schulze Palstring (2015) |
| WP 60 | Unbegleitete Minderjährige in Deutschland Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasst von: Andreas Müller (2014) | FB 25 | Zehn Jahre Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) – Erfolge, Wirkungen und Potenziale aus Sicht der Klienten. BAMF-MBE-Klientenbefragung 2014
Verfasst von: Lisa Brandt, Rebekka Risch und Susanne Lochner (2015) |
| WP 59 | Abschiebungshaft und Alternativen zur Abschiebungshaft in Deutschland Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasst von: Janne Grote (2014) | FB 24 | Zuwanderung aus den neuen EU-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien
Verfasst von: Elisa Hanganu, Stephan Humpert und Martin Kohls (2014) |
| WP 58 | Wirksamkeit von Wiedereinreiseperrern und Rückübernahmeabkommen Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasst von: Martin Kohls (2014) | FB 23 | Beschäftigung ausländischer Absolventen deutscher Hochschulen – Ergebnisse der BAMF-Absolventenstudie 2013
Verfasst von: Elisa Hanganu und Barbara Heß (2014) |
| WP 57 | Soziale Absicherung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland – Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)
Verfasst von: Andreas Müller, Matthias M. Mayer und Nadine Bauer (2014) | FB 22 | Die Integration von zugewanderten Ehegattinnen und Ehegatten in Deutschland / BAMF-Heiratsmigrationsstudie 2013
Verfasst von: Tobias Büttner und Anja Stichs (2014) |
| | | FB 21 | Geschlechterrollen bei Deutschen und Zuwanderern christlicher und muslimischer Religionszugehörigkeit
Verfasst von: Inna Becher und Yasemin El-Menouar (2014) |

Forschungsberichte

- | | |
|--------------|--|
| FB 29 | IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse
Herausgegeben von: Herbert Brücker (IAB), Nina Rother (BAMF) und Jürgen Schupp (SOEP) (2016) |
| FB 28 | Asyl - und dann? – Die Lebenssituation von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland –
Verfasst von: Susanne Worbs, Eva Bund und Axel Böhm (2016) |

Beitragsreihe

- | | |
|-------------|--|
| BR 7 | Bürger auf Zeit: Die Wahl der Staatsangehörigkeit im Kontext der deutschen Optionsregelung (2014) |
| BR 6 | Abwanderung von Türkeistämmigen: Wer verlässt Deutschland und warum? (2014) |
| BR 5 | Fachkräftemigration aus Asien nach Deutschland und Europa (deutsche und englische Beiträge) (2014) |

Kurzanalysen

- 01/2017** Geflüchtete Frauen in Deutschland: Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt
Verfasst von: Susanne Worbs und Tatjana Baraulina (2017)
- 06/2016** Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“. Aspekte der Integration von zugewanderten rumänischen und polnischen Staatsangehörigen in Deutschland
Verfasst von: Christian Babka von Gostomski (2016)
- 05/2016** IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten – Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration
Verfasst von: Herbert Brücker, Nina Rother, Jürgen Schupp, Christian Babka von Gostomski, Axel Böhm, Tanja Fendel, Martin Friedrich, Marco Giesselmann, Elke Holst, Yuliya Kosyakova, Martin Kroh, Elisabeth Liebau, David Richter, Agnese Romiti, Diana Schacht, Jana A. Scheible, Paul Schmelzer, Manuel Siegert, Steffen Sirries, Parvati Trübswetter und Ehsan Vallizadeh (2016)
- 04/2016** Asylerstantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit
Verfasst von: Matthias Neske und Anna-Katharina Rich (2016)
- 03 /2016** Asylerstantragsteller in Deutschland im Jahr 2015: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit
Verfasst von: Anna-Katharina Rich (2016)
- 02 /2016** Wanderungsziel Europa? Migrationsentscheidungen afrikanischer Resettlement-Flüchtlinge
Verfasst von: Maria Bitterwolf, Tatjana Baraulina, Inara Stürckow und Judith Daniel (2016)

- 01 /2016** Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland: Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen
Verfasst von: Susanne Worbs und Eva Bund (2016)

Jährlich erstellte Berichte (aktuellster Bericht)

- MB** Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung Bericht 2015 (2016)
- JB** Migrations- und Integrationsforschung – Jahresbericht 2015 des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2016)
- PB** Migration, Integration, Asyl – Politische Entwicklungen in Deutschland 2015. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) (2016)

Stand: 01.06.2017

Eine vollständige Liste aller erschienenen Publikationen des BAMF-Forschungszentrums finden Sie unter:
<http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Forschung/forschungspublikationen-gesamtliste.html?nn=1363630>

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Nationale Kontaktstelle des EMN
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.emn-deutschland.de
E-Mail: EMN_NCP-DE@bamf.bund.de

Gesamtverantwortung:

Dr. Axel Kreienbrink (Migrationsforschung)
Birgit Gößmann (Nationale EMN-Kontaktstelle)

Bezugsquelle:

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat GF 1
Frankenstraße 210
90461 Nürnberg
www.bamf.de
E-Mail: info@bamf.bund.de

Redaktion:

Paula Hoffmeyer-Zlotnik
Janne Grote
Özlem Konar
Julian Tangermann

Stand:

März 2017

Layout:

Jana Burmeister

Bildnachweis:

iStock | Santiago Rodriguez

Zitat:

EMN/BAMF – Europäisches Migrationsnetzwerk/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2016. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

